

13/١٣

يونيو/حزيران ٢٠٠٢
ربيع الأول - ربيع الثاني
١٤٢٣

الهجرة القسرية

الحادي عشر من سبتمبر/ أيلول: هل تغيرَ شيء؟



mpi
MIGRATION POLICY INSTITUTE

**Refugee
Studies
Centre**

يصدرها برنامج دراسات اللاجئين بالاشتراك مع المجلس القومي للاجئين والمشروع العالمي المعني بأوضاع النازحين داخلياً

من أسيرة التحرير

Caroline Owens



مرحباً بكم في هذا العدد الخاص من «نشرة الهجرة القسرية»، الذي تصدره بالتعاون مع معهد سياسات الهجرة في واشنطن. بعدما رأينا أن الهجمات الإرهابية التي وقعت في الحادي عشر من سبتمبر/أيلول ٢٠٠١ وما أعقبها من أحداث دلالات بالغة الأهمية بالنسبة للاجئين والتأجرين داخل أوطانهم، مما استدعى تغيير خطتنا النشيرية لإصدار هذا العدد الإضافي.

وبهذه المناسبة نتوجه بجزيل الشكر إلى زملائنا بمعهد سياسات الهجرة على ما قاموا به من جهد في تكليف أصحاب المقالات بكتاباتها وفي مراجعتها والاتصال بالكتاب، وتوضيح المقدمة التي كتبها المعهد (ص ٧-٤) سياق هذا العدد وموضوعاته المختلفة. كما تقدم بعض التوصيات في مجال السياسات.

ويتضمن هذا العدد من «نشرة الهجرة القسرية» مقالتين أخيرين. وهما المقالان اللذان تأتيا بعد الجزء المخصص لمعهد سياسات الهجرة. وتتاول هاتان المقالان دلالات أحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول بالنسبة للشرق الأوسط. والقصد منهما الحفز على مزيد من التأمل والتفكير في هذا الموضوع.

وتود هنا أن تقدم خالص الشكر إلى إدارة التعمية الدولية بالملكة المتحدة على التمويل السخي الذي قدمته لتغطية الجانب الأكبر من تكلفة إصدار وتوزيع النسختين الإنجليزية والعربية من هذا العدد (فضلاً عن الدعم الذي تقدمه الإدارة على المدى الطويل).

وخلال العام الحالي سوف تصدر أربعة أعداد من «نشرة الهجرة القسرية». سنخصص العدد ١٤ منها لتناول القضايا التي تؤثر على اللاجئين والتأجرين الداخلين من كبار السن. أما العدد ١٥ الذي يصدر في أكتوبر/ تشرين الأول ٢٠٠٢ فيسعى على التعميدات التي تظهر في سياق تلبية احتياجات النازحين الأصغر سناً.

وتنتهج هذه الفرصة ندعو قراءنا إلى الاتصال بنا إذا كان في مقدورهم المساهمة في الدعوة لتوزيع «نشرة الهجرة القسرية». أو إذا كان لهم زملاء قد يهتمون بالحصول على أعداد النشرة أو بالإسهام بالكتابة فيها. أو إذا كانوا على صلة بمنظمات يمكن أن تهتم بالنشرة، أو إذا رغبوا في الحصول على بعض منشوراتنا الداعية بالعربية.

أما إذا كنتم لا ترغبون في مواصلة تلقي أعداد «نشرة الهجرة القسرية»، فنرجو إخطارنا بذلك.

خطاب من المحررين الزائرين من معهد سياسات الهجرة للعدد الخاص من النشر

إننا نعتز بهذه الفرصة للتعاون مع محرري «نشرة الهجرة القسرية» في إصدار هذا العدد الخاص، حيث أننا نتمتع من خلال عملنا في شؤون الهجرة والشؤون الإنسانية، من مقر معهدنا في واشنطن، بتجميع الأفكار المتعلقة بتأثير أحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول على قضايا الهجرة القسرية والحماية. ونأمل أن تجدوا في محتوى هذا العدد الخاص ما يستثير الأفكار والمناقشات في هذا العدد.

وتنتهج هنا بالشكر بصفة خاصة إلى مؤسسة اندرو ديليو ميلون على الدعم الكرمي الذي تقدمه لجهود معهد سياسات الهجرة المتعلقة بالهجرة القسرية، وعلى مساهمتها التي سمحت لنا بتخصيص الوقت المطلوب لإصدار هذا العدد الخاص.

كاثلين نيولاند، جوان فان سلم، مونييت زارد، وأيرين باتريك



موريلانغ الأماسي، مركز التجارة العالمي: Panos/HH/Bene Clement. جنود من التحالف الشمالي في طرفين إلى جبهة طالبان، أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠١: Panos/Martin Adler. الممونات المقيمة للاجئين الأفغان في باكستان: Panos/Clive Shirley.

نشرة الهجرة القسرية

Nashrat al-Hijra al-Qsriya

يهدف «نشرة الهجرة القسرية» إلى أن تكون بمثابة منتدى لتبادل الخبرات العملية والمعلومات والآراء بشكل منظم بين الباحثين واللاجئين والناشطين داخل أوطانهم، ومن يهتمون معهم أو يمتدحون بقضاياهم. وتصدر النشرة ثلاث مرات في السنة بالإنكليزية والإنجليزية والعربية عن برنامج دراسات اللاجئين بجامعة أكسفورد بالاشتراك مع «النشروع العالمي للمعنى» بالجامعة الأردنية وأحياناً، التابع للمجلس القومي للاجئين.

هيئة التحرير

ماريون كولدري ود، تيم موريس

مساعدة الاشتراكات

شارون إيس

نشرة الهجرة القسرية

المجلد الاستشاري

كريم أناسي

المفوضية السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR)، المكتب الإقليمي، مصر

فالح عزام

مؤسسة لورد القاهرة

لور الضحي شطلي

مركز دراسات اللاجئين، جامعة أكسفورد

خديجة المصطفى

مركز الدراسات والابحاث حول الهجرة والقرابين الإنسانية (CERMEDH)

لينا فاوس و باربرا هاريل - يوند

الجامعة الأمريكية في القاهرة

هياب شلياق

مركز اللاجئين والقرابين الفلسطيني (شمل) - رام الله

لجنى تاكنيدونج

وكالة الاسم المتحدة للإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (UNRWAI)، سوريا

عبد الباسط بن حسن

مدير معهد حقوق الإنسان - تونس

و يعمل أعضاء المجلس بصفة شخصية وتطوعية غير مرتبطة بمرآكهم ووظائفهم

موقع الإنترنت

www.hijra.org.uk

ترجمة ومراجعة النسخة العربية:

أشرف عبد الفتاح

منسقة تطوير النسخة العربية:

رهام أبو ديب

التصميم والإخراج الفني والطباعة:

FastBase Ltd, Wembley, UK

رقم الإيداع الدولي: ISSN 1460-9819



Gifts 2003

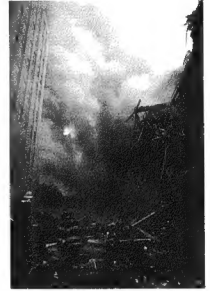
Refuge Studies Centre
U.K

المحتويات

- ٤ مقدمة
بقلم: محمدي معهد سياسات الهجرة
- ٨ أفغانستان: الصراع والنزوح من عام ١٩٧٨ حتى عام ٢٠٠١
بقلم هيرام أ. رويز
- ١١ الأمل على حافة الهاوية
بقلم: فيليبو غراندي
- ١٤ العلاقات بين المدنيين والعسكريين في أفغانستان
إعداد: تيم موريس
- ١٦ الاعتبارات المتعلقة بالسياسة الخارجية في التعامل مع اللاجئين الأفغان: عندما يتعارض الأمن مع الحماية
بقلم: جوان فان سيلم
- ١٩ استقبال طالبي اللجوء الأفغان في أستراليا: أزمة السفينة «تمبا» وحماية اللاجئين
بقلم: ويليام مالي
- ٢٢ اللاجئين الأفغان في أوروبا
بقلم: د. ر. فقيري
- ٢٣ أفغانستان والتحديات أمام الجهود الإنسانية في وقت الحرب
بقلم: روبرتا كوهين
- ٢٨ إعادة الروح إلى عملية إعادة التوطين: تغيير المناهج تبعاً لتغير ظروف الواقع
بقلم: جون فريديريكسون
- ٣٢ الاستبعاد والإرهاب واتفاقية اللاجئين
بقلم: مونيت زارد
- ٣٥ عمليات الفرز في أثناء التدفق الجماعي للاجئين: تحدي الاستبعاد والفصل
بقلم: يونافيتوري روتينا
- ٣٨ ما هي مقومات إعادة بناء الدولة؟
بقلم: بولا ر. نوبورغ
- ٤٠ الأمن وأخلاقيات اللجوء بعد الحادي عشر من سبتمبر/أيلول
بقلم: ماثيو ج. غيبيتي
- ٤٣ مصادر

الحادي عشر من سبتمبر/أيلول:
هل تغير شيء؟

قسم خاص



BILOTHICA ALEXANDRIA
مكتبة الإسكندرية
دوريات إهداء

- ٤٤ الفلسطينيين في أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول:
هل هناك رغبة في محو اللاجئين من الوجود؟
بقلم: عباس شبلاق
- ٤٦ بواعث القلق لأكراد العراق بعد الحادي عشر من سبتمبر/أيلول
بقلم: ماضي زانفر
- ٤٧ تخفيف التوتر في عالم عاصف: المعهد الملكي للدراسات الدينية
الأمير الحسن بن طلال، راعي مركز دراسات اللاجئين

انعكاسات أخرى

المقالة الختامية

بقلم: كاثلين نيولاند وإرين باتريك وجوان فان سيلم ومونيت زارد، ومعهد سياسات الهجرة بواشنطن

ثمة أحداث معينة تقسم التاريخ إلى مرحلتين، هما «ما قبل» و«ما بعد» هذه الأحداث، مثل أحداث هيروشيما التي كانت مؤذناً بحلول عصر التهديد النووي، وسقوط سور برلين الذي كان إعلاناً بنهاية الحرب الباردة.

أساس التعامل مع ظاهر الطلب، بينما تشير تجربة منطقة البحيرات العظمى على وجه التحديد إلى أنه إلى جانب ضحايا الصراع والقتال الذين يمكن أن نسميهم لاجئين يوجد أيضاً ضمن النازحين محاربون ومجرمون قد يسمون لاستغلال دولة اللجوء كقطة انطلاق يواصلون منها جريمتهم. ومن هنا فإن ضرورة الفرز تؤكد على الحاجة إلى ضمان وضع نظم منصفة وكافية للمشاركة في حمل الأعباء بطرق عديدة مع بلدان اللجوء. ومن الضروري عند النظر في مسألة المشاركة في الأعباء وعملية الفرز أن تضمن الدول تقديم المساعدة والحماية الكافية للنازحين المدنيين داخل أوطانهم، ويجب أن يتم ذلك بطريقة لا تُخلّ بمبدأ اللجوء، وهو ما يسمى بالتوتر بين النازحين الداخليين واللاجئين.

الجسدية وحدها أداة كافية لتعريف «الأعداء»، بل إن فيه مجموعة من العوامل التي تجعل كل إنسان تقريباً معرضاً للاشتباه فيه في العالم الجديد الذي نشعر شطرين: «إما معنا أو ضدنا».

قضايا قديمة وأبعاد جديدة

مهما تغيرت الظروف على أرض الواقع وظلت تتغير، فسيظل الحوار حول العديد من ملامح الحماية يدور في إطار برامج السياسات والمنافشات القانونية المميزة لحقبة ما بعد الحرب الباردة. ففي التسعينيات من القرن العشرين ناقش كثيرون من الناحية «الأمنية» مسألة انتقال الناس من مكان لآخر، ولنا أن نتوقع أن يشهد استخدام هذا الإطار في الحوار حول الهجرة القسرية. وأن يشم بلمحنيين رئيسيين:

١. التركيز على احتمال وصول أفراد يسيئون استخدام نظام اللجوء، وقد يمثلون تهديداً أمنياً للدولة التي يسمون للجوء إليها؛
٢. زيادة الانشغال بالأبعاد الأمنية للتهجير والتدفق الجماعي، والإدارة الدولية لتدفق هؤلاء اللاجئين.

ومع تزايد الخوف من «الإرهابيين ذوي التفوذ العالمي» سيزداد التركيز على ضرورة الفرز الدقيق وربما استبعاد بعض الأفراد طائفي اللجوء من الحصول على وضع اللاجئ بسبب الاشتباه في ضلوعهم في أنشطة إرهابية. ويصبح الخروج الجماعي للاجئين وتدفقهم إلى دول مجاورة محتملاً عندما تتضمن ردود الأفعال على الأعمال الإرهابية على النطاق العالمي (بشكل أو بآخر) حرجاً تقليدياً بين دولة وأخرى. ويلاحظ أن عمليات النزوح الجماعية تجلب تصديتات أمنية كبيرة ترتبط بعملية الفرز. وترتبط الأبعاد القدرية بالأبعاد الجماعية في هذه المشكلة. فقد أدت الأزمات الأخيرة مثل ما حدث في البوسنة وكوسوفا إلى ظهور نظم لمنع الحماية المؤقتة على

ولعله من السابق لأوانه أن نحاول الآن تعديد القيمة التاريخية العديدة للحادي عشر من سبتمبر/أيلول ٢٠٠١ فقد بنين في نهاية الأمر أن هذا التاريخ بداية لمرحلة جديدة تمثل انتقالاً من حقبة ما بعد الحرب الباردة إلى «حرب رمادية»، ولكن بالنسبة للاجئين والنازحين الداخليين، وبالنسبة لمن يعملون من أجهم أو المهتمين بدراسة الهجرة القسرية، بات من الواضح أن الضربات الإرهابية ضد الولايات المتحدة في الحادي عشر من سبتمبر/أيلول سددت ضربة شديدة لتوابت معينة. فقد ظهر إحساس جديد في الغرب بأنها بات عرضة للهجوم، وأدت «الحرب على الإرهاب» التي أعقبت تلك الأحداث إلى وضع عقبات جديدة أمام الساعين إلى اللجوء خارج أوطانهم مما يعرقل الحكومات بوصم أي معارضة تلجأ إلى القوة ب«الإرهاب».

وقد تركز الاهتمام أولاً على المرحلة الأولى من الحرب الدولية على الإرهاب، وهي الهجوم الذي قاده الولايات المتحدة على قوات القاعدة وطالبان في أفغانستان، ومهما كانت تطورات الحرب ضد «الإرهابيين ذوي التفوذ العالمي» فيكاد يكون في حكم المؤكد أن الأفراد في العديد من البلدان سوف يتعرضون للتشريد نتيجة لحرب القرن الحادي والعشرين. وفي بعض الحالات سيأتي النزوح من بلدان سبق أن خرج منها مئات وآلاف بل وملايين من اللاجئين والنازحين الداخليين خلال العقود الماضية، كما في حالة أفغانستان. وفي حالات أخرى قد يظهر لون جديد تماماً من النزوح من مناطق جديدة غير متوقعة. لكن من المتوقع أن البنية السياسية المحيطة باستقبال كل النازحين، والجمعة باعتبارهم ساعين إلى اللجوء، والعمالة والمعونة المقدمة لهم، ستكون أقل تقدير مشوبة بتأثير الواقع السياسي الجديد في ظاهرها. تلك الظروف التي تجعل العالم شيئاً بعالم «جيمس بوند» الخيالي الذي لم تعد فيه

أزمة أفغانستان في سياقها

هناك مجموعة كبيرة من القضايا التي يجب أن نستخلصها لكي نتفهم دلالات سياق ما بعد الحادي عشر من سبتمبر/أيلول بالنسبة للتعامل مع الهجرة القسرية. ويمكن بداية أن نتفهم هذه الدلالات بأن نقيم مثلاً محنة الأفغان النازحين الناجمة عن عشرات المئين من الحرب وعن «عملية الحرية الدائمة»، وأن نقيم وضع من يمثلون أو يشبه في احتمال ضلوعهم في الإرهاب لمجرد تقديمهم وثائق الهجرة أو طلبات اللجوء، وينبغي أن يتم هذا التقييم في سياق التطورات العادة في حماية اللاجئين التي كانت قد بدأت قبل سبتمبر/أيلول ٢٠٠١. وعلى وجه التحديد يتحلى ما إذا كانت الأدوات الموجودة حالياً لدى الدول والمنظمات الدولية تكفي للسماع لها بالتعامل مع أوضاع جديدة، وإن كانت وسيلة التنفيذ تختلف في بعض الحالات. ومن ثم فإن هذا العدد الخاص من نشرة الهجرة القسرية، يركز تحديداً على دور مسؤولي مجموعة من الأطراف العالة في سياق التعامل مع النزوح، والأدوات المتاحة حالياً لهذه الأطراف، ومدى جدوى هذه الأدوات في عالم تتزايد فيه الهواجس الأمنية باطراد.

أين كنا في العاشر من سبتمبر/أيلول؟

عندما ندرس تأثير الحادي عشر من

انتقلنا بموضوع المشاركة في المسؤولية إلى المستوى الدولي، فمن المهم تقيم دور السياسة والديبلوماسية الخارجية في الأزمات التي يكون فيها لكل الدول مصالح متعددة، وبالإضافة إلى هذه المصالح المتعددة فالدول عليها مسؤوليات مختلفة وربما متنافسة في الأزمة الواحدة، مثل انتهاء سياسات خارجية مناسبة ذات مغزى والوفاء بالالتزامات العمالية الدولية، والأكثر من ذلك أن الدول تصرف بطرق مختلفة حيال نفس القضايا في الأزمات المختلفة. وتتوالى المقالة الثانية في هذا الجزء المقابلة بين إغلاق الحدود الباكستانية وإغلاق الحدود بين كوسوفا ومقدونيا في عام ١٩٩٩. وأخيراً نلقي نظرة خارج أفغانستان على الدول التي استقبلت طالبي اللجوء الأفغان خلال العقود الأخيرة، وردود أفعالها تجاههم بعد تغير الظروف في أفغانستان، وشمه مقاتلات تتلوان السبل التي يسلكها اللاجئين الأفغان للوصول إلى الدول التي يقصدها، والاستقبال الذي يحظى به هؤلاء الأفغان طالبي اللجوء، ورفضهم في كثير من الأحوال، والبحث على رجوعهم، وتناقش المقالة الأولى منهم ما فعل أستراليا على واقعة السفينة التوربيجية «تمبا» في أواخر أغسطس/ آب ٢٠٠١، إلى جانب حوادث التهريب التي وقعت بعد ذلك التاريخ، وتلت المقالة الانتباه إلى الرفض الرسمي الذي تلقته نسبة كبيرة من طلبات اللجوء الأفغانية في العقود الأخيرة. ويسري نفس هذا الوضع على التناقل الأوروبي حيث يتجه الاهتمام الآن إلى نقل الأفغان إلى ما يسمى بالوضع الجديد الآمن في موطنهم الأصلي.

وتعد قضية النزوح الداخلي خطياً يربط الموضوعين اللذين تناولهما وهما المشاركة في المسؤولية وأدوات الحماية الموجودة حالياً. حيث تحاول المؤسسات أن تقدم الحماية للنازحين الداخليين عبر أنحاء العالم، لكن سبل التنسيق والمشاركة في المسؤولية لم تتطور بعد بشكل واضح ومرض. وفي خريف عام ٢٠٠١ احتل النازحون الداخليون في أفغانستان بؤرة الانقسام الدولي المكثف لأسباب ليس ألقها، كما أشرنا في سياق السياسات الخارجية فيما تقدم، أن الدول لا تتوقع أن يصعب هؤلاء النازحون الداخليون لا جئين كما حدث في الكثير من الحالات الشهيرة للنزوح الداخلي الضخم في الماضي (حتى ولو كانت مفوضية شؤون اللاجئين تدمر العدة لهم). وبالإضافة إلى ذلك، إذا كانت هناك أدوات قانونية قد وضعت لحماية اللاجئين، فلا توجد أدوات قوية منها لحماية النازحين الداخليين، ومن ثم فإن السؤال الرئيسي في حالة النازحين

يؤيهم ذلك النظام. أما دور مفوضية شؤون اللاجئين في حماية اللاجئين والنازحين الداخليين المأثنين فيتناوله فليبو غراندي من كافة جوانبه في تقرير ميداني كتبه بصفته ممثلاً للمفوضية في أفغانستان.

ويأتي الجزء التالي الضوء على قضايا «المشاركة في المسؤولية» وعلى أدوات الحماية الموجودة وجدوى هذه الأدوات في السيناريوهات التي تطرح أبعاداً أمنية جديدة في أوضاع النزوح. وتلمس هذه المقالات من عدة جوانب عدداً من المستويات المختلفة للاستجابة من خلال السياسات، وهي المستويات الميدانية والإقليمية والإقليمية في ارتباطها بالعالمية ثم العالمية. والفرص من هذا الفصل هو توجيه المناقشة نحو خيارات السياسات المتاحة أمام الدول والوكالات الإنسانية، وتتضمن الموضوعات المحورية هنا العلاقات بين الدول والتعاون بين الوكالات والعلاقات بين وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والدول. وفيما يلي توضيح للفكرة القائمة وراء الإعداد لكتابة هذه المقالات.

المشاركة في المسؤولية

في هذا السياق لا ترتبط المشاركة في المسؤولية ارتباطاً مباشراً بالمناقشات المتعلقة بالمشاركة في الأعباء، والتضامن، بمعنى تقسيم اللاجئين، وهو ما كان معصماً رئيسياً في كل أزمات النزوح الكبرى (في الهند الصينية والبنغال وغيرها). ولكننا نتناول الطرق المختلفة التي يتولى بها اللاعوبون المختلفون المسؤولية الجماعية عن مجمل التسلل الإداري في مواقف الهجرة القسرية، وكيف يرتبط هؤلاء اللاعوبون بعضهم ببعض (أي الدول والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية والمؤسسات العسكرية، إلخ).

وعلى المستوى الميداني يتناول البحث الأول موضوع التنسيق بين الوكالات وتقاسم المهام والمسؤوليات فيما بين المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية. وتتميز العلاقات بين المدنيين والعسكريين مشكلة كبرى على أرض الواقع في هذه الأزمة، فلهنظمات غير الحكومية والجهات العسكرية مسؤولياتها في أثناء مواقف الصراع من هذا القبيل، ومضمون هذه المسؤوليات واضح ومحدد. ويمكن القول بأن من المسؤوليات التي تقع على كليهما الحفاظ على الوضوح في التمييز بين عملياتهما، لمصلحة كل منهما ولمصلحة السكان، وإذا

سبتمبر/أيلول على قضايا الهجرة القسرية، فمن المهم أن نستدعي إلى ذاكرتنا المناخ السياسي العالمي فيما يتعلق باللاجئين وطالبي اللجوء، الذي كان سائداً قبل هذا التاريخ. في ذلك الوقت كانت المشاورات الدولية التي تجريها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين احتفالاً بالذكرى الخمسين لانقضاء ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين في ذروتها، وكانت تسير نحو لحظة فارقة يوم ١٢ ديسمبر/كانون الأول عندما كان من المزمع أن يجتمع الموقعون على الاتفاقية للتأكيد مجدداً على التزامهم بها. وكانت هذه الجهود تتم في مناخ اتسم في معظم عقد الستينيات بتزايد النش، خصوصاً في أوروبا وأستراليا، بأن الاتفاقية لم تعد ملائمة لظروف الحال. وكانت الموضوعات المطروحة للمناقشة على السارين الثاني والثالث في المشاورات الدولية تشير إلى بواقة القلق لدى الحكومات ودعاة الحقوق، وهي احتمال إلغاء الاتفاقية، وفقرات الاستبعاد، والإشراف على تطبيق الاتفاقية، ومبدأ عدم الإرجاع للوطن قسراً، وبدائل الفرار الداخلي، وقضايا المرأة، ووحدة الأسرة، والاعتقال، والمسؤولية والمشاركة في تحمل الأعباء، والتسجيل، والتدفق الجماعي، وإثبات الإجراءات لطالبي اللجوء، والأمن في البلد الثالث وفي الوطن، وأساليب الاستقبال، وبناء القدرات، والأشكال المكملة للحماية. وقد ظلت هذه القضايا كلها موضوعات شير التناقض خلال الحملة الأمريكية على أفغانستان وبمدها ولعل أوراق البحوث المقدمة إلى اجتماعات التشاور الدولي استطاعت أن تستفيد من دراسة حالة أخرى، لكن القضايا التي أثارها لم تتغير كثيراً بتأثير العالم الجديد، عالم القوة العظمى التي استبظقت فجأة على خطر الإرهاب، ومن هنا نتضح دلالة السؤال المطروح في عنوان هذا العدد الخاص: «هل تغير شي؟»

تنظيم هذا الملف الخاص

ينقسم هذا الملف الخاص إلى ثلاثة أجزاء، يخصص الجزء الأول منها بتحديد الخلفية العامة، فتلي هذه المقدمة مقالات عن تاريخ الحرب والصراع في أفغانستان مما أدى إلى تشريد ملايين من الضحايا على مدى أكثر من عقدين من القتال الدولي والعربي، والوضع على أرض الواقع في ذلك البلد في أوائل عام ٢٠٠٢. وتتوالى مقالة هيرام رويز المعنية على خبرة متابعة التطورات في منطقة أفغانستان لسنوات عديدة عقود جانب نظام ملان ومقاتلي القاعدة الذين

مستوحاة من هذه المقالات، ولكنها لا تعتمد عليها بصورة مباشرة، ولا تشير إلى أي اتفاق بين المؤلفين. ومن هذه النقاط الهامة ما يلي:

١. اضططعت دول التحالف المشاركة في الحرب ضد الإرهاب بمسؤوليات إضافية صريحة وضمنية من خلال هذا الفعل، وعلى رأس هذه المسؤوليات أن المجتمع الدولي لا يمكنه مرة أخرى أن يترك أي دولة في عزلة لمجرد أن الدول الأخرى ليس لديها الإرادة السياسية للتدخل. ومن المفهوم أن أي دولة يتدفق منها اللاجئين أو الفارين بأعداد ضخمة، وأي دولة تتحمل عبئاً كبيراً في التعامل مع اللاجئين، تمثل موضوعاً هاماً يتبع في بؤرة اهتمام السياسات الخارجية للمجتمع الدولي.

٢. عند المشاركة في المسؤولية في أوضاع الصراع الذي ينجم عنه نزوح، يحتاج كل المتأثرين من الدول وغير التابعة للدول إلى تحديد واضح للصلاحيات ومسؤوليات العمل وفهم حدود التدخل بين الواجبات والالتزامات. وكثيراً ما يبدو التنسيق هدفاً بعيد الملام، وإن كان هدفاً واضحاً يسمى إليه الجميع. وتنمى قضية التنسيق، التي تتكسب طابعاً إشكالياً على الصعيد منظمات المساعدة الإنسانية في الغالب، بأنها تزداد تعقيداً عندما يدخل فيها العسكريون سواء في خضم الصراع أو في عمليات المونة. وعندما يكون تدخل العسكريين ضرورياً تصعب الحكومات بحاجة إلى التمييز الواضح بين العمليات العسكرية والعمليات المدنية (المدعومة من جانب الأمم المتحدة أو المنظمات غير الحكومية)، وإلى إدراك فائدة التنسيق لكل من يعنهم الأمر.

٣. في التعامل مع جموع المهجرين تحتاج الدول إلى وزن العديد من القضايا الباعثة على اللجوء، مثل قدرات الحماية لدى الدول المجاورة، والعواقب الأمنية لكل من للهجرة والتدفق إلى المكان الذي ينتقل إليه السكان، والتحالفات مع الدول المجاورة لمواقف الصراع. إلا أن العامل الرئيسي يجب أن يكون هو تحقيق التوازن بين هذه الشواغل من ناحية والاتزامات الإنسانية من ناحية أخرى، بما في ذلك ضمان أن يتمكن من يحتاجون إلى الحماية من التمتع بحقوقهم في طلب الحماية خارج بلدهم الأصلي، وعدم إعادتهم إلى وطن الخطر.

حالة تطبيق فقرات الاستبعاد. ويلاحظ أن عملية الفرز في مهام اللاجئين. في محاولة لتطبيق فقرات الاستبعاد على المستوى الميداني في أوضاع التدفق الجماعي، تنقل هذه التحديات إلى مستوى آخر: إذ تظهر صعوبات إضافية في الأوضاع التي قد يختلط فيها المقاتلون. سواء كانت هويتهم معلنة أو خفية، باللاجئين الحقيقيين بالإضافة إلى من ارتكبوا جرائم دولية خطيرة، ومن خلال مقارنة التجارب السابقة في هذا الصدد تتناول مقالة أخرى المعضلات القانونية والعملية في عملية الفرز، بما في ذلك تقسيم المسؤولية فيما بين الوكالات في هذا المجال. وهو ما قد يبتدى في أي جهد من هذا القبيل في سياق باكستان.

وإذا لم يكن ثمة نموذج موحد لاستخدام أي أداة موجودة، في مجال إعادة البناء، فهناك تجارب ودروس مستفادة في هذا الصدد قد تنفع في ضمان أن تكون عملية إعادة البناء في أفغانستان عملية ناجحة وعودة النازحين حلاً دائماً. ليس هذا فحسب وإنما تضمن أيضاً أن تضع أفغانستان حداً لدورات الحرب الأهلية، ولا تقود مكاناً يتناظر عليه الإرهابيون ليجعلوا مكانهم كما فعلوا لهم. وهنا نجد أن هناك سواك للتدخل الدولي في عملية إعادة البناء في مرحلة ما بعد الصراع، وأقربها ما نجده في كوسوفو وتيمور الشرقية. وفي نفس الوقت، فقد أظهرت التجارب الماضية ما يدعو للقلق من أن التدخل الدولي قد يعرقل تطور القدرة المحلية على التنمية السياسية والمجتمعية والاقتصادية بعد انتهاء مواقف الصراع. فقد كان الحوار حول إمكانات أفغانستان في مرحلة ما بعد الصراع قد بدأ حتى قبل أن تبدأ الولايات المتحدة وحلفاؤها في تحركاتهم العسكرية.

وأخيراً، نتجه أفكارنا إلى الإطار المعياري الذي يرتبط فيه اللجوء بالأمن. وهنا لا نجد مرة أخرى أن هناك أدوات، أخلاقية محددة بوضوح في حد ذاتها، ولكننا نجد مجرد مجموعة من الأفكار والكتابات والجهود والخبرات والتدقيق في يمكن أن نستعين بها في تحليل كيف وسلط حماية اللاجئين إلى وضعها الحالي، وما ينتظرها في المستقبل، وما ينبغي أن يحمله المستقبل لها.

اتجاهات السياسات

تشير الكثير من المقالات التي كتبت في هذا العدد بتكليف من معهد سياسات الهجرة إلى نتائج متعلقة بالسياسات، والنتائج التالية

الداخلين هو: هل من المرضي أن تكون هناك آلية دولية (مقبولة) لحماية النازحين الداخليين في العالم المتغير الذي يتبدل فيه كل شيء حتى طبيعة السيادة في حد ذاتها؟

الأدوات الموجودة والأبعاد الجديدة

يرى الكثيرون أن الأدوات الموجودة لحماية اللاجئين والنازحين الداخليين كافية للتعامل مع أي أزمة جديدة من أزمات اللجوء، بل وللتعامل مع الكثير من الظروف التي قد تظهر إليها على أنها "جديدة"، بعض الشيء (مثل الإرهابيين الذين يطلبون اللجوء، كاستنار للاختفاء خلفه، والحق أن معظم الأدوات القائمة كافية، لكن تطبيق الدول لها واستخدامها قد لا يكون كافياً، ومن هنا نرى ضرورة إضفاء أبعاد جديدة على هذه الأدوات.

وتأتي الولايات المتحدة وأستراليا وكندا ضمن الدول التي تسعى للتعامل مع المهاجرين اللاجئين إليها من خلال برامج إعادة التوطين. أما الدول الأوروبية فقد حذت من إعادة التوطين المنظم عموماً. لكنها استخدمت برنامجاً لإخلاء الحالات الإنسانية في أثناء أزمة كوسوفو، مما سجل بالفعل سابقة، لإعادة التوطين، على المدى القصير، وإذا لم يكن هذا المنهج وأردأ في التفكير على الإطلاق في أثناء الأزمة الأفغانية، فإن المقالة الأولى في هذا الجزء تتناول إمكانية استخدام إعادة التوطين كأداة سياسية تسمح للدول بالتعامل مع حالات التهجير الجماعي بطريقة فعالة. لكن يظل واقع الحال أن الدول التقليدية لإعادة التوطين مثل الولايات المتحدة في أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول عقلت و/أو أعادت تقييم برامجها لإعادة التوطين. وتتناول دراسة حالة أخرى التكلفة البشرية لهذا القرار السياسي.

وهناك أداة موجودة قد تكسب أهمية إضافية في حقبة ما بعد الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، وهي العادة (أو) من اتفاقية ١٩٥١ للاجئين، حيث أن ما يسمى بفقرات الاستبعاد في هذه الاتفاقية تمثل وسيلة هامة يمكن أن تضمن ألا يساء استغلال نظام حماية اللاجئين من جانب الإرهابيين وغيرهم ممن ارتكبوا جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية. ولكن بينما تبدأ الدول في الالتفات إلى هذه الفقرات، فمن المهم ضمان تطبيقها بطريقة منصفة تحترم الحقوق. وهناك حاجة إلى التوجيه فيما يتعلق بمناقش التوازنات المذكورة في المبدأ (أو). والضمانات الإجرائية التي يجب توافرها في

بالحماية المثلى الدائمة - مثل برامج إعادة التوطين - تحتاج إلى إعادة النظر فيها بطريقة إيجابية.

٨. ينبغي على السلطات في تقييمها للاحتياجات الحماية لتحقيق أمن اللاجئين الحقيقيين وأمن الدول أن تستخدم الأدوات المتاحة لها على نحو ملائم لاستبعاد أشخاص بعينهم من وضع اللجوء، وحرصاً سكان المخيمات في أوضاع التدفق الجماعي حيثما لا يكون من الملائم تطبيق قرارات الاستبعاد على المستوى الفردي.

٩. على المجتمع الدولي أن يتعلم من أخطاء الماضي بأن يضمن أن تكون إعادة البناء في أفغانستان مشروعاً من أجل الأفغان ووفقاً على آكثاف الأفغان. ولكن إذا رجعنا إلى النتيجة الأولى عاليه فيتنبي القول بأن هذا لا يعني تجاهل عملية إعادة البناء أو الانسحاب منها سريعاً، وإنما يعني عملية المشاركة وبناء كل من الدولة والمجتمع، في دولة تحتاج إلى أن تكون قوية وأمنة على نفسها وعلى شعبها، ولكنها أيضاً بحاجة إلى أن تصبح قوية في مصاف الدول الأخرى في المجتمع الدولي.

والدولة المضيفة يجب توجيه الاهتمام إلى الظروف الفردية، بما في ذلك طول مدة اللجوء، والسماح بالزيارات القصيرة وتسهيلها بهدف التشجيع على العودة في آخر الأمر، بدون الإصرار على العودة النهائية. أي أن توفير الأمن الشخصي الذي يكتنز بالحق في البقاء في دولة اللجوء أو العودة إليها يمكن أن يكون في أغلب الأمر عاملاً مشجعاً على الاستعداد للعودة، على الأقل بصفة تجريبية.

٦. تقديم المساعدات ليس وحده كافياً للوفاء بالالتزامات الدولية، فمن الضروري إلى جانب تقديم المعونات لكل من اللاجئين والنازحين الداخليين أن تستكشف الحكومات السبل اللازمة لضمان الأمن والحماية وأن تعمل على توفيرها متى كانت هذه السبل غير موجودة، وأن تفي بالتزاماتها الحماية متى كانت موجودة.

٧. تحتاج الدول في توفيرها للحماية والأمن إلى تنظيم عملية تطوير الأدوات الإدارية المفيدة في سيناريوهات الهجرة والنزوح. فالتسجيل مثلاً يحتاج إلى تحسينه على أرض الواقع، والأدوات التي تسمح

٤. يجب ألا تؤدي الأهداف السياسية قصيرة الأجل إلى تخلي الحكومات عن الالتزامات والمسؤوليات الدولية طويلة الأجل. وعلى وجه التحديد، عند الدخول في الحوار حول موضوع اللاجئين واللجوء يجب أن تفي الحكومات أن هذا الخطاب لن يسمعه فقط جمهور الناخبين، وإنما اللاجئين وطالبي اللجوء أنفسهم. ويلاحظ أن التصريحات العلنية المستخفة التي تميز ضد طالبي اللجوء واللاجئين يمكن أن تسبب في شعور بالانزعاج بين مجتمعات اللاجئين، كما يبدو أنها تتنافى مع التمييز. وهذا ما يؤدي إلى نتائج مفسدة لكل من بعينهم الأمر، ويتنافى مع الإجراءات التي تتخذها تلك الحكومات للوفاء بالتزاماتها الدولية في مجال الحماية.

٥. ينبغي على الحكومات الأوروبية على وجه الخصوص أن تراعي عدم النظر إلى كل صراع يتم حله بنجاح على أنه موقف يمكن أن يعود إليه كل من خرج منه لاحقاً. فآمن الدولة التي حدث فيها التدخل لا يمكن تعظيمه على المدى القصير بفرض العودة الفورية على من يعيشون في المأوى أو المبالغة في العز عليها. فحصول دولة المنشأ واللاجئين

«معهد سياسات الهجرة مركز بحثي مستقل غير هادف للربح وغير تابع لأي حزب، يقع مقره في واشنطن، ويختص بدراسة تحركات البشر عبر مختلف أنحاء العالم، ويقوم بتحليل سياسات الهجرة واللاجئين ووضعا وتقييمها على المستويات المحلية والوطنية والدولية. ويسعى المعهد إلى تلبية الطلب المتزايد على الحلول المدروسة للتحديات والفرص التي تواجه المجتمعات والمؤسسات بسبب الهجرة واسعة النطاق، سواء أكانت طوعية أو قسرية، في عالم اليوم الذي يزداد فيه التكامل على نحو متطرد، ويتنظم عمل المركز حول أربع ركائز أساسية:

■ الحدود وقضايا الهجرة في قارة أمريكا الشمالية

■ استقرار المهاجرين واندماجهم في مجتمعات المضيف

وقد تأسس هذا المعهد في عام ٢٠٠١ على يد كاثلين نيولاند وديميتريوس ج. باباديميتريو كامتداد للبرنامج الدولي لسياسات الهجرة بمؤسسة كارنيغي للسلام العالمي. ويسعى محللو السياسات بهذا المركز البحثي إلى الربط بين عالم بحوث الهجرة وعالم صناعة السياسات الخاصة بها من خلال ترجمة نتائج البحوث إلى توصيات خاصة بالسياسات ليستفيد منها المياسيون وكبار رجال الأعمال والمهنيين في مختلف أنحاء العالم.

ومن موضوعات الاهتمام الرئيسية للمعهد في مجال حماية اللاجئين عام ٢٠٠٢ قضية النزوح الداخلي. ويتعاون المعهد حالياً مع وحدة النازحين الداخليين التي أنشئت حديثاً بكتاب منسق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة لدراسة بعض التحديات المتواصلة في مجال تقديم المساعدة والحماية الفعالة للنازحين الداخليين، وسوف تشر نتائج هذه الدراسة في سبتمبر/أيلول ٢٠٠٢. كما يتعاون المعهد أيضاً مع مؤسسة بروكفغ-مشروع كيوبي الخاص بالنزوح الداخلي، على تحليل العلاقة المعقدة بين نظام الحماية الدولية للاجئين وتطور آليات حماية النازحين الداخليين، بفرض التقدم نحو وضع نظام حماية شامل لهاتين الفئتين من الناس.

وفي أواخر ربيع عام ٢٠٠٢ ينوي المعهد بدء تشغيل موقع جديد على الإنترنت بعنوان مصدر معلومات الهجرة (www.migrationinformation.org) الذي سيقدّم بيانات جارية موثوقاً بها عن الهجرة الدولية، بالإضافة إلى تحليلات لخبراء الهجرة ورسائل من المراسلين الأجانب عبر أنحاء العالم.

لمزيد من المعلومات عن معهد سياسات الهجرة، يرجى زيارة موقعنا على الإنترنت: www.migrationpolicy.org



أفغانستان: الصراع والنزوح من عام ١٩٧٨ حتى عام ٢٠٠١

بقلم هيرام أ. رويز

الشعب الأفغاني، ومعظمهم ريفيون تقليديون غير متعلمين، ممتاين أشد الاستياء من النظام الشيوعي الجديد فلجأوا إلى مقاومته، وإزاء المعارضة الواسعة للتطابق، بدأ النظام الجديد في استعمال العنف، وأودت أساليبه العنيفة بعبء عشرات الآلاف من الأفغان، وتسببت في خروج الآلاف من اللاجئين وإلى ظهور حركة المقاومة المسلحة.

ولما انتزع الاتحاد السوفيتي من أن الحكومة الشيوعية في أفغانستان بدأت تفقد السيطرة، قام بغزو أفغانستان في ديسمبر/كانون الأول ١٩٧٩، ومرة أخرى تعرض السكان المدنيون للنفق والترهيب وفر مئات الآلاف من اللاجئين الجدد من أفغانستان.

وفي أثناء الثمانينيات تمت قوات المعارضة الأفغانية الجديدة المعروفة باسم «المجاهدين» نمواً سريعاً، مما زاد من حدة الصراع. وفي عام ١٩٨١ بلغ عدد اللاجئين الأفغان حوالي ١.٥ مليون، وبحلول عام ١٩٨٦ ارتفع هذا العدد إلى ما يقرب من خمسة ملايين معظمهم في باكستان وإيران. وينتمي معظم اللاجئين الأفغان الموجودين في باكستان إلى عرق الباشتون ويعيشون في مخيمات للاجئين أقامتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عبر أنحاء مقاطعتين في أقصى غرب باكستان، وهما المقاطعة الحدودية الشمالية الغربية وبلوخستان.

ألقت الأحداث المأساوية التي وقعت في الحادي عشر من سبتمبر/أيلول ٢٠٠١، وما أعقبها من تحركات عسكرية تزعمتها الولايات المتحدة ضد نظام طالبان وتنظيم القاعدة في أفغانستان، إلى تسليط الضوء في الساحة الدولية على أفغانستان وأخيراً إلى وضعها على جداول أعمال كبار صانعي السياسات في مختلف أنحاء العالم. فقد اكتشف الإعلام وصانعو السياسات بلداً مزقته ويلات الصراع، وهو بعد في برائن واحدة من أسوأ الأزمات الإنسانية في العالم.

وقد تكبد الشعب الأفغاني خسائر فادحة من جراء الصراع الذي دام على مدى عقود، وبسبب انتهاكات حقوق الإنسان من جانب طالبان وقوات المعارضة، والجفاف الشديد.

بدايات الصراع

أدى الانقلاب الذي جاء بالحكومة الشيوعية إلى السلطة في أفغانستان في أبريل/نيسان ١٩٧٨ إلى إشعال أول صراع في سلسلة من الصراعات التي شلت أفغانستان وأودت بحياة ما يقدر بمليون ونصف المليون من الأفغان. وكان أبناء

أفغانستان تروخ منذ أكثر من عشرين من الزمن تحت وطأة واحدة من أشد أزمات اللجوء في العالم؛ فهذه الغزو السوفيتي لأفغانستان عام ١٩٧٩ حتى الآن، أصبح واحد من بين كل أربعة أفغان في عداد اللاجئين. وعندما بلغت الأزمة أوجها في أواخر الثمانينيات كان عدد اللاجئين الأفغان يربو على ستة ملايين شخص. وحينما بدأ القصف الأمريكي في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠١، ظل ٣.٦ مليون أفغاني يعيشون لاجئين، ومعظمهم في باكستان وإيران، بينما كان هناك ما لا يقل عن ٧٠٠ ألف نازح داخلي في البلاد.

مجموعات من اللاجئين
في باكستان وإيران
عام ٢٠٠١

وفي بداية الأمر تجاوب معظم الأفغان مع حركة طالبان لأنها في أول عهدها حققت قدراً نسبياً من السلام والاستقرار لامة مزقتها الحرب. وبحلول منتصف عام ١٩٩٥، كان نظام طالبان في ذلك تجاوب عدد مقاتلي الحركة ٢٥٠٠٠ شخص، وتمكن من السيطرة على معظم جنوبي أفغانستان وغربيها. لكن التفسير الصارم الذي تبنته الحركة للأعراف الاجتماعية القبلية للمجتمع القبلي، المعروفة باسم «بشتون والي»، قوبل بالفرض من قبل القابلية العظمى من الأفغان التي لم يسبق لها أبداً أن خضعت لمثل هذه التهور. ومع تحرك الحركة باتجاه الشمال قايلت مقاومة متزايدة من العديد من جماعات المجاهدين السابقة التي التحصنت معاً في آخر الأمر لتكون التحالف الشمالي ضد طالبان. واستولت حركة طالبان

الأولية للميش في أفغانستان. وفي أفغانستان أنشأت الأمم المتحدة «عملية السلام» لمساعدة المائتين، والتي شملت إزالة الألغام والبرامج الصمعية وترميم مرافق المياه والاهتمام بالتعليم الأساسي. كما ساعدت المفوضية اللاجئين الأفغان المائتين من إيران، ولكن على نطاق أضيق من ذلك بكثير.

ولكن منذ الانسحاب السوفيتي من أفغانستان تراجع اهتمام الغرب بهذا البلد، ونضبت موارد التمويل الموجه إلى إعادة البناء وإرجاع اللاجئين. بالإضافة إلى المعونات التي كانت تقدم لعدد كبير من اللاجئين الذين ظلوا في باكستان وإيران، وسرعان ما انهارت «عملية السلام». وعلى الرغم من استمرار عودة اللاجئين بمعدل نشط في عام ١٩٩٢، فقد خبت بعد ذلك بفترة وجيزة.

وكان هناك عاملان أسهما في إبطاء عملية العودة، وهما عدم كفاية المساعدات الموجهة لإرجاع اللاجئين والخلافات الداخلية التي استعرت بين مختلف فصائل المجاهدين، التي سبق أن تكلفت لإخراج السوفيت والإطاحة بنجيب الله. فلما لم يستطع المجاهدون الاتفاق على ترتيبات للمشاركة في السلطة السياسية، انقلبوا على بعضهم البعض، «حيث سعى كل منهم لتحقيق مآربه بالوسائل العسكرية». وتوصلت أفغانستان إلى ما وصفه روبرت كابلان، الأخير في شؤون أفغانستان، بأنه «وكر متشابك لصغار زعماء الحرب، الذين يتصارفون ويتفاوضون من أجل بقاع صغيرة من الأرض».

وأدى القتال على السلطة في كابول إلى مقتل ما يقدر بضعين ألفاً وإلى تدمير معظم المدينة. وفي قندهار، أكبر المدن في جنوب أفغانستان، لم يكن المدينون «في أمن من القتل أو الاغتصاب أو السلب أو الابتزاز إلا قليلاً».

ظهور حركة طالبان

في الثمانينيات وأوائل التسعينيات اكتسبت المدارس الدينية شعبية في أوساط اللاجئين الأفغان. إذ كانت في أحوال كثيرة في الشكل الوحيد للتعليم والتأديب بالنسبة للصبية من اللاجئين. وكان تمويل هذه المدارس يأتي أساساً من الجمعيات المحافظة المتزمنة في السعودية ومن الزعماء الدنيين المحافظين من البشتون في باكستان وجنوبي أفغانستان. وكانت هذه المدارس تعلم القرآن والتضحية بالنفس، دون العلوم الأخرى كالرياضيات أو الآداب، فأصبحت مرتعاً خصباً لتنشئة حركة طالبان حيث تدرى التلاميذ على أن علاج الصراع الطائفي والقوضي التي عمت البلاد يمكن في إقامة دولة إسلامية صارمة. فبدأت حركة طالبان في التحرك ولم تلبث أن استولت على معظم منطقة قندهار في عام ١٩٩٤.

وعلى مر السنين نمت هذه المخيمات لتصبح قرى بدأت تأخذ مظهر القرى الأخرى في باكستان إلى حد بعيد، وتمكن كثير من اللاجئين من أن يدبروا لأنفسهم حياة مقبولة تسير على نحو شبه مستقر، على الأقل بالمقارنة بما قد يتوقعه المرء في أفغانستان. ووجد معظمهم عملاً يحقق لهم حد الكفاف في إطار الاقتصاد المحلي، ومنهم من استاجر أرضاً لاستزاعها، بينما لبث بعضهم أقدمهم في كندا والدوليين بالعيش في باكستان واستئجار مزارعين ليلفحوا الأراضي التي يملكونها في أفغانستان.

لكن اللاجئين الأفغان في إيران لم يستفيدوا من وجود مساعدات مماثلة، ففي عام ١٩٧٩ جاءت الثورة بنظام إسلامي متشدّد إلى السلطة في إيران، واستولت مجموعة من الطلبة الراديكاليين على السفارة الأمريكية حيث احتجزوا عشرات من المواطنين الأمريكيين رهائن. لذلك لم تكن الولايات المتحدة ولا حلفائها على استعداد لتمويل أي برامج في إيران، ولا حتى برامج للاجئين، ولم تكن طهران ترغب في وجود وكالات أجنبية في إيران، بما في ذلك مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وهكذا اضطر معظم اللاجئين الأفغان إلى إيران لأن يتولوا شأن أنفسهم بأنفسهم. واستقر معظمهم في المناطق الحضرية، دون أي حماية تذكر، واضطروا للدخول في مناسبات مع الأهالي والصيغرة للفوز بفرض العمل المحدودة هناك.

وكانت تكلفة الاحتلال السوفيتي لأفغانستان باهظة من حيث الأرواح وحجم الإنفاق المالي، مما أدى إلى اندلاع المظاهرات السياسية داخل البلاد. وفي حزيران/يونيو ١٩٨٩ سحبت موسكو قواتها من أفغانستان بعد أن نصبت في السلطة حكومة صورية برئاسة محمد نجيب الله. وحاولت الأمم المتحدة التوسط لفتح اتفاق سلام بين نجيب الله والمجاهدين، ولكنها فشلت في تحقيق أي نتيجة. وفي أيلول/سبتمبر ١٩٩٢، استولى المجاهدون على كابول وأعدوا نجيب الله.

الحرب الأهلية

أدى انتصار المجاهدين إلى عودة أعداد هائلة من اللاجئين إلى أفغانستان على الفور، فقبض ما بين أبريل/نيسان وديسمبر/كانون الأول ١٩٩٢، عاد ما يقدر بتسعمائة ألف أفغاني إلى ديارهم، فيما وصفته مفوضية شؤون اللاجئين بأنه «أكبر وأسرع برنامج لعودة اللاجئين اشتركت فيه المفوضية».

ثم قامت الأمم المتحدة بإعداد برنامجين للمساعدة في عودة اللاجئين، ففي باكستان قدمت مفوضية شؤون اللاجئين للاجئين الذين سلموا بطاقاتهم التموينية مبلغاً محدداً من المال للانتقال إلى بلادهم وتغطية احتياجاتهم

وكر متشابك لصغار زعماء الحرب

على جلال آباد وكابل في أواخر عام ١٩٩٦ وعلى مزار الشريف التي كانت في واقع الحال بمثابة عاصمة التحالف الشمالي في عام ١٩٩٨.

وأدى القتال للسيطرة على شمالي أفغانستان إلى خروج موجة جديدة من اللاجئين، حيث فر كثيرون من النخبة المتمثلة في أهالي كابول، ومنهم الموقنون بالحكومة والاختصاصيون بالمهن الطبية والمدرسون، إلى باكستان نظراً لمارسهم لموقف طالبان الإسلامي المتشدّد المائز للفرق وللقيود الصديدة التي فرضتها طالبان على الشعب، كما فر كثيرون من أبناء الأقليات العرقية مثل «الهندو، خشية التعرض للتمييز من جانب طالبان التي ينتمي زعمائها إلى البشتون، فضلاً عن ذلك أصبح مئات الآلاف من المندوبين من أهالي المنطقة نازحين داخلين.

فترة ما بعد الحرب الجارية

واجهت مفوضية شؤون اللاجئين وبرنامج الغداء العالمي في باكستان عجزاً كبيراً إلى التمويل المطلوب لأنشطة الإغاثة الموجهة إلى اللاجئين الأفغان، بالإضافة إلى السطو والتهديد من جانب زعماء الحرب المحليين، مما أدى إلى أنها المعونات الغذائية الموجهة إلى معظم اللاجئين الذين يعيشون في المخيمات في أواخر ١٩٩٥. وأسست الوكالتان قرارهما بإيقاف المعونة، إذ كان له باضمور على مدى بعدة المدى على اللاجئين في باكستان وعلى موقف الحكومة الباكستانية من وجود الوكالتين، على نتائج مسح أشار إلى أن أغلب اللاجئين يتمتعون بالخدمات الذاتية، أو يمكنهم أن يصبحوا كذلك في حالة الضرورة. ولكن بعد انتعاش المعونات بعام خلصت دراسة أخرى إلى أن الكثير من لاجئي المخيمات أبعد ما يكونون عن الكفاف الذاتي وأنهم «يعيشون

حياة هاشمية، معتمدون على الاشتغال بوماً بيوم بصورة منتظمة...^{١٠}

وادي إيقاف المونات الفدانية الموجهة إلى المقيمين في المعيمات إلى خروج عشرات وورما مئات الآلاف من اللاجئين من المعيمات إلى المدن الباكستانية، واعتبرت السلطات الباكستانية أن تزايد عدد اللاجئين في المدن وراء تزايد الأخطار الاجتماعية والاقتصادية في باكستان، فاللاجئون، حسبما قال أحد كبار مسؤولي الحكومة، تسببوا في ارتفاع معدلات الجريمة وإدمان المخدرات والاتجار فيها وزيادة التجارة غير المشروعة، وبات الأهالي يعتقدون أن الأفغان يأخذون أعصامهم ويتسببون في رفع أسعار المقارات...^{١١}

وقد حاولت وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية غير الحكومية أن تساعد جموع التازحين

أن إغلاق الحدود ... كان تعبيراً عن اتخاذ باكستان لموقف أكثر تشدداً.

داخل أفغانستان ولكن جهوده كانت تبوء بالفشل دائماً بسبب انتشار القتال وعدم ثقة طالبان فيها. وتضاعف هذا الإحساس بعدم الثقة عندما فرض الأمم المتحدة عقوبات على النظام في عام ١٩٩٩. وبعد ذلك بعام خلس تقييم إجراء مكتب منسق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة لتأليب الفجوات إلى أن العقوبات كان لها تأثير سلبي مهموس... على قدره الوكالات الإنسانية على تقديم المساعدات لأهالي هذا البلد. وأضاف التقرير أن العديد من الأفغان يشعرون على المستوى الفردي بأنهم ضحايا للعقوبات ويرون أن الأمم المتحدة معارضة على إيذاء الأفغان وليس على مساعدتهم.

وعلى الرغم من ذلك فقد صوت مجلس الأمن في ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٠، بإيجاز من الولايات المتحدة وروسيا، لفرض مزيد من العقوبات على طالبان، مع أن الأمم المتحدة والحكومات والمنظمات والمظالم غير الحكومية كانت تبذل قصارى جهدها لتقديم المعونات الإنسانية للمدنيين الأفغان المستضعفين. وقالت المنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة التي تقدم الإغاثة الإنسانية في أفغانستان إن العقوبات الإضافية ستؤدي إلى زيادة التوتر في العلاقات بين طالبان ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، وإنما قد تعرض حياة العاملين بالأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية للخطر أو تسبب في انسحابهم من أفغانستان، مما يعرقل من عمليات الإغاثة. وقد سحبت وكالات الأمم المتحدة ألقها مؤقتاً من أفغانستان عندما أقر مجلس الأمن هذه العقوبات.^{١٢}

باكستان ونهاية الترحيب

في عام ١٩٩٩ أدى تزايد الإحباط الباكستاني من الصراع الذي لا تبو له نهاية في أفغانستان ومن تزايد جموع اللاجئين الأفغان الموجودين بها إلى زيادة المضايقات التي يتعرض لها اللاجئون الأفغان. فكانت الشرطة في المدن الباكستانية الكبرى توقف اللاجئين غير المصحبين وتقوم بترحيل الكثيرين ممن لا يقدمون لها الرشاوى. وفي يونيو/حزيران ١٩٩٩ هدمت الشرطة عدداً من الأكشاك التي أقامها تجار أفغان في أحد الأسواق في بيشاور. واعتدت على التجار وعلى عملائهم الأفغان. وفي وقت لاحق من ذلك العام ردت السلطات المحلية في بلوخيستان ٢٠٠ من طالبان اللجوء الأفغان على الحدود، وأجبرت آلاف من اللاجئين الأفغان الذين كانوا يعيشون في كويتا على الانتقال إلى المعيمات.^{١٣}

وفي منتصف عام ٢٠٠٠ بدأ تدفق آخر للاجئين، وهو أكبر تدفق على مدى أربعة أعوام، وذلك في أعقاب القتال الضاري في شمالي أفغانستان واستتجال موجة جفاف تضرب أفغانستان منذ ثلاثين عاماً. وتقدر مفوضية شؤون اللاجئين أن أكثر من ١٧٢٠٠٠ أفغاني دخلوا باكستان في عام ٢٠٠٠.

واستجابة لهذا التدفق، ونتيجة للإحباط من موقف الحكومة، أغلقت باكستان حدودها مع أفغانستان في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٠. وعلى الرغم من أن إغلاق الحدود كان إلى حد كبير إجراء غير فعال من الناحية العملية (لكن الحدود قابلة للاختراق وإمكانية رشوة حرس الحدود بسهولة)، فقد كان تعبيراً عن اتخاذ باكستان لموقف أكثر تشدداً. إذ كانت السلطات الباكستانية مستاءة مما اعتبرته تخلياً من جانب المجتمع الدولي عن المنطقة بعد الانسحاب السوفيتي، وإرهاقها بعصب أكثر من مليوني لاجئ مع قلة احتمالات عودتهم قريباً إلى بلادهم. وإذاً فإن نظرة إلى الماضي لوجد الكثيرون في ساحة المجتمع الدولي أن تزايد بسوء باكستان في معاملتها للاجئين الأفغان في السنوات الأخيرة يمكن أن يعزى إلى إهمال المجتمع الدولي لهذه المنطقة.

وقد استمر موقف باكستان المتشدد من اللاجئين الأفغان طوال أزمة التزوح التي أعقبت بدء الحركات العسكرية الأمريكية في أفغانستان في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠١. ومثل كل جيران أفغانستان، أبت باكستان حدودها مغلقة رسمياً، مما جعل عشرات الآلاف من الأفغان محاصرين في مناطق الخطر داخل بلادهم. وعلى الرغم من أن مفوضية شؤون اللاجئين والحكومات المنقذة وعدت بتغطية تكاليف مساعدة اللاجئين الهجود، فقد ظلت باكستان تخشى أن يفقد المجتمع الدولي الاهتمام سريعاً مرة أخرى

فبتزركها وحدها تتحمل عبء التعامل مع الأعداد المتزايدة من اللاجئين.

الخلاصة

إن الأزمة التي ظهرت قبل الحادي عشر من سبتمبر/أيلول بدأت في الواقع منذ ٢٤ عاماً، إلا أن تدخل الولايات المتحدة كان سبباً في تعقد الموقف، لأنه أدى إلى نزوح آلاف أخرى من المدنيين وإلى تعطيل جهود الإغاثة. لكن الإطاحة بطالبان وتنصيب حكومة جديدة والتعهد بتقديم مساعدات دولية ضخمة على المدى الطويل منح الشعب الأفغاني أول بارقة أمل منذ سنوات طويلة.

والأمر الآن في يد المجتمع الدولي ليوكد أنه لن يكرر أخطاء الماضي التي أدت على معاناة المدنيين الأفغان، وأسهمت في إبعاد مساعيهم حول من أنشطة الإرهابيين.

هيرام - إ. رويس مدير الاتصالات بالجنة الأمريكية للاجئين، ومؤلف تقرير **تجاهل اللاجئين الأفغان وأزدارهم في باكستان، (الصادر عن اللجنة في سبتمبر/أيلول ٢٠٠٠)، وأفغان في أزمة، (صادر عن اللجنة في فبراير/شباط ٢٠٠١)، وفي العراق والبريد، عودة اللاجئين الأفغان المحفوظة بالمشاطة، (صادر عن اللجنة في ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٢).**
عنوان البريد الإلكتروني: hruz@fira-uscr.org

اللاجئين الأفغان، انظر www.refugees.org

- ١ إحصائيات جمعا مكتب منسق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة عن الترح الداخلي في أفغانستان في يونيو/حزيران ٢٠٠١.
- ٢ منظمة مراقبة حقوق الإنسان، "أزمة الإفلات من العقاب: دور باكستان وروسيا وإيران في إشعال الحرب الأهلية، نيويورك، يوليو/تموز ٢٠٠١، ص ٢.
- ٣ مسح شمالي للاجئين لعام ١٩٩١، اللجنة الأمريكية للاجئين بولنديش.
- ٤ مسح شمالي للاجئين لعام ١٩٩٦.
- ٥ مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "حالة اللاجئين بالمع في عام ٢٠٠٠، مطبعة جامعة أكسفورد، أكسفورد، ٢٠٠٠، ص ١١٧.
- ٦ مسح شمالي للاجئين لعام ١٩٩٤.
- ٧ مجموعة الوكالات البريطانية المعنية بأفغانستان، "مجموعة تقرير موجزة من أفغانستان، يناير/كانون الثاني ٢٠٠١، ص ٥.
- ٨ روبرت كاتلان مطابق، في دورية ذي الحذقت، عدد سبتمبر/أيلول ٢٠٠٠.
- ٩ منظمة مراقبة حقوق الإنسان، أزمة الإفلات من العقاب، ص ١٥.
- ١٠ مسح شمالي للاجئين لعام ١٩٩٧.
- ١١ سوار أجرتة اللجنة الأمريكية للاجئين مع محمد هارون شوك، المصور الموزعة الخارجية يتسطلون في يونيو/حزيران ٢٠٠١.
- ١٢ المسح الداخلي للاجئين لعام ٢٠٠١.
- ١٣ معلومات الأقليات المتكاملة، مكتب منسق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة بإسلام أباد، ١٦ أغسطس/آب ٢٠٠١.

الأمل على حافة الهاوية

بقلم: فيليبو غراندي

يعتمد على المعونات الأجنبية).

■ بدء ترجمة الوعود التي قدمت في مؤتمر إعادة البناء الذي عقد في طوكيو في يناير/كانون الثاني إلى مساهمات مالية ملموسة على الرغم من استمرار الانقسام الدولي والالتزام بالسلاسل، وقلة أنشطة التنمية بدرجة كبيرة، خصوصاً خارج كابول والمدن الكبرى.

ولاشك في أن الإدارة المركزية تحاول توليد سلطتها في ظل ظروف صعبة وبموارد محدودة جداً، وأنها تحاول تمييز مبادئ اتفاق بون وهي الوحدة والمصالحة الوطنية والحل السلمي للصراعات وسيادة القانون. وقد حاولت الإدارة القيام بجهود وساطة في مناطق عديدة، أحياناً بدعم من الأمم المتحدة وأحياناً بدونه. خففت رحلات رئيس الحكومة قرضاي إلى المراكز الإقليمية بجاءاً كبيراً. وشهد المأمون بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في هيرات مثلاً ترحيباً شعبياً ثقيلاً عندما زار قرضاي تلك المدينة الواقعة في غربي أفغانستان في ضراير/ شباط بصورة تجاوزت أي استقبال تم ترنيبه مسبقاً، الأمر الذي كشف عن رغبة هائلة لدى الشعب الأفغاني في أن يجدوا أنفسهم ممثلين في قيادة ذات مصداقية، وعن عدم شتمهم في الانتصامات القديمة.

وعلى هذه الخلفية، وفي الإطار الجديد لبعثة الأمم المتحدة لمساعدة أفغانستان، تواصل مفوضية شؤون اللاجئين ترتيباتها للمشاركة مع وزارة شؤون العودة التابعة للحكومة المؤقتة فيما قد يصبح عودة جماعية ضخمة الأفغان من الخارج ومن الداخل أيضاً. ومنذ أن بدأت الوزارة والمفوضية في تسهيل عملية الرجوع الطوعي من باكستان في

بينما تنفتح الأزهار في البساتين في أول ربيع مطير بعد سنوات من الجفاف أفغانستان، تظل تساؤلات عديدة بلا إجابة حول مستقبل هذا البلد المنكوب.

صفو أفاق الاستقرار وعودة اللاجئين والنازحين بصورة مستدامة، وهي.

■ التوترات والصدامات التي تحدث من آن لآخر في العديد من المناطق بين الفصائل السياسية الإقليمية وتقتصر على تجرير بعض أعمال القتال، ولكنها تتلاق إحصائياً مع عدم الاستقرار في مناطق معينة. ففي مقاطعة نمرور في جنوب غرب أفغانستان مثلاً نشبت صدامات مؤخرًا بين الجماعات المحلية المختلفة؛ مما منع مفوضية شؤون اللاجئين من مواصلة عمل قوافلها الأولى لإرجاع اللاجئين من إيران إلى تلك المنطقة النائية.

■ عدم استعداد المجتمع الدولي لتوسيع وجود القوة متعددة الجنسيات خارج كابول.

■ التعرض بمجتمعات الأقلية البشتوية التي توصف (أو تهند) بأنها موالية «لطالبان» في الشمال والغرب، وغالباً ما يكون ذلك في منطقة المخيمات التي يقم بها النازحون الداخليون، وما يترتب عليه من نزوح جديد من هذه المجتمعات التي يتجه أفرادها أحياناً إلى باكستان عبر رحلة طويلة. وقد تضمن هذا الوضع بعد أن اتخذت السلطات المركزية والمجلس إجراءات حاسمة، خصوصاً في الغرب، ولكنه ما زال يتطلب المتابعة واليقظة المستمرة.

■ ضعف سيطرة الإدارة المؤقتة على الكثير من أجزاء البلاد والنقص شبه التام في الموارد لدى الحكومة المركزية (والإيرادات الوطنية لا تكفي إلا لتمويل ٢٠٪ فقط من الميزانية الوطنية للتفقات الجارية، والباقي خلال العام الحالي

فبعد مرور أربعة أشهر على إنشاء الإدارة المؤقتة، ما زال من الممكن بزمام السلطة المركزية والإقليمية يحاولون تحقيق التوازن وتلمس الأسلوب المناسب للحياة في هذا البلد. ولعل أغرب ملمح في الوضع الحالي هو التناقض بين رعاء الحرب الذين ظلوا متخربين في القتال منذ الاحتلال السوفيتي عندما قادوا البلاد في أول الأمر إلى الحرية ثم إلى التشرذم بعد ذلك، والقيادة السياسية الجديدة التي ما زالت حديثة العهد بالحكم وتحرص على الإسراع في دفع أفغانستان إلى الطريق الصعب الذي يجعلها من «دولة متعثرة» إلى بلد «مطيبي» بعد ٢٢ سنة من الحرب.

ولكن على الرغم من هذه الهشاشة الظاهرية، فلا يجب أن يسهون المرء بالتقدم الهائل الذي أحرز منذ اتفاق بون، والذي يمثل في إقامة الإدارة المؤقتة، وتشكيل لجنة «لويجا جيركا» في الوقت المناسب، وعودة المجتمع الدبلوماسي إلى كابول، وإعادة فتح محاور الطرق السيوية، واحتمال وصول وكالات المعونات إلى مساحات أوسع بمازاد في أفغانستان. ووجود قوة المساعدة الأمنية الدولية وإن كانت مقصورة على كابول، وانتشار الأعمال التجارية والمتاجر (على الأقل في المناطق الحضرية).

ولا بد أن يعترف المراقبون، حتى أكثر مرافقي أفغانستان تشككاً وهم كثيرون، بأن هذا البلد على الرغم من مشاكله المبهمة والمزمنة بدأ ينتعج على العالم الخارجي، ويحبب إلى أن نسي أنه لأول مرة منذ عدة عقود، وعلى الرغم من اندلاع الصراع بصورة خطيرة بين الحين والآخر، فإن أفغانستان ليست في حرب مع نفسها، ولعل غياب الحرب الأهلية عموماً هو في حد ذاته أهم تغيير على الإطلاق.

الهشاشة والتصميم

هناك محركان متناقضان على أرض أفغانستان هما التناقض السياسي/العربي والغلبة الملموسة في تحقيق السلام.

ولمة سلسلة من عوامل الهشاشة، تكرر

جانب فرسي الله
الاحتلال بالمدسة
هتار مدرسي
كابل، ٢٣ مارس /
نيسان ٢٠٠٩



للأمم المتحدة، فقد بات من الصعب على الأفغان أن يفهموا لماذا تظل قوة المساعدة الأمنية الدولية مقصورة على كابول، ويبدو أنه لا يوجد من بين الأسباب التي تساق تبريراً لإظهارها المحدود سبب واحد مقنع للأفغان.

إن عدم توسيع وجود قوة المساعدة الأمنية الدولية يعرقل الجهود الرامية إلى تنفيذ أنشطة الإغاثة وإعادة البناء خارج كابول، خصوصاً من جانب الجهات الشائفة، مما يقو من «عامل الجذب» التي تمثله المأساة للسكان، وخصوصاً المائدين الذين اختار نصفيهم حتى الآن العودة إلى كابول. وفي هذا السياق يصعب من الضروري أن تشجع مفوضية شؤون اللاجئين وغيرها من الجهات التي لها دور في أفغانستان على بذل المزيد من الجهود المخططة (لا من جانب الوكالات فحسب، ولكن من جانب الحكومات التي تتمتع بالقدرة والإمكانات) بهدف نزع السلاح وإعادة دمج المقاتلين في المجتمع، وهو جهد هائل في أفغانستان ولكنه لا بد أن يصبح ضرورياً في وقت ما. ولكن حتى الآن لم يبدل على أرض الواقع إلا أهل القليل في هذا الشأن.

وتمتد تحد آخر يربطه ارتباطاً وثيقاً بأمن المائدين وهو إزالة الأنغام المنيوثة في أفغانستان التي تكمن من أكثر دول العالم أنفاساً؛ ويحاول الآلاف الأفغان المائلين مع الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية بصبر أن يخلصوا بلادهم من هذا البلاء. ولذلك أطلق عليهم الممثل الخاص للأمم العام للمساعدات وحسن أبطال أفغانستان الصقيعين المجهولين. ويحتاج الجهد الذي يقومون به إلى دعم كبير.

استشراف المستقبل

كل هذا يشير التماثل حول كمية قيام الأمم المتحدة، وخصوصاً مفوضية شؤون اللاجئين، بالمساعدة في الإسراع في إرساء دعائم الاستقرار وضمان ألا تتعرض هذه العملية لأي نكسات، فهذا شرط أساسي لعودة اللاجئين فحسب، وإنما أيضاً لاستعادة الزروة المنيوثة في الأفغان أصحاب المهارات الذين يعملون في المبنى منذ سنوات، والموارد العالية والمادية التي يمكن تشجيع أفغان الشتات على استثمارها في إعادة البناء في البلاد.

وتتعمد مفوضية شؤون اللاجئين في الوقت الحاضر ببعض المزايا النسبية في عملية إعادة البناء في أفغانستان، من حيث أن لها وجود منظم في كل المدن الكبرى والذي بدأ يتفرع إلى عدد من المواقع الميدانية، مما سيخلق الفرصة للفرصة للممثل على معلومات

وفي الأشهر الأخيرة أصبح موقف المفوضية يقوم على النظر إلى النزوح من منظور شامل، فأسباب الفرار متشابهة مهما كانت طبيعة النزوح، ولكي تحول المفوضية المساعدات إلى المائدين فإن ذلك يتطلب كسر الحلقة المفرغة التي تتبدى في صور عديدة، من أوصعها وأصعبها صورة اللاجئين والتناحيز الداخليين وتهريب الأشخاص والمهاجرين غير الشرعيين.

كما أن تعزيز حقوق الإنسان خصوصاً في سياق النزوح يعد أمراً هاماً للسلام والأمن، لا على المستوى الوطني فحسب بل على المستوى الإقليمي أيضاً، نظراً لوجود النزوحات العرقية عبر الحدود، ففي وقت مبكر من العام الحالي مثلاً، لاحظت مفوضية شؤون اللاجئين وجود صلة واضحة بين التحرش باليشتون في شمالي أفغانستان ووجود لاجئين من غير اليشتون في بعض مناطق باكستان، وكان التوتر الذي أعقب ذلك في كلتا المنطقتين علامة واضحة على الخطر، أي أن حماية اللاجئين والمائدين يجب أن ينظر إليها على أنها أداة للاستقرار منطما هي غاية في حد ذاتها.

الضرورات الأمنية

يمثل الأمن والاستقرار حجر الأساس في أي عملية للعودة وإعادة البناء، ولكن كما قال المفوض العام الذي لبرز في أثناء زيارته الأخيرة لأفغانستان فإن النجاح في دمج المائدين في المجتمع من جديد يمثل أيضاً بدوره ركيزة الأمن والاستقرار. وهذا بالطبع مهموم للجميع، ولا أحد يفهمه أكثر من الأفغان المائدين الذين يحملون في نفوسهم أملاً عظيمة في هذا الصدد.

ومن هنا تم إنشاء قوة المساعدة الامية الدولية في إطار اتفاق بين لتبدأ العمل في يناير/كانون الثاني ٢٠٠٢، وترمي هذه القوة إلى نشر وحدة متعددة الجنسيات لحفظ السلام يصل قوامها إلى ٤٥٠٠ جندي في كابول، وتعمل حالياً تحت قيادة بريطانية. وعلى الرغم من أن الولايات المتحدة تلعب دور «المراقب»، ولها مالمطع وجود عسكري منفصل في أفغانستان حيث تواصل الحرب على قلوب طالبان والقاعدة، فإنها لا تشارك بقوات في القوة متعددة الجنسيات.

وما زال الرأي العام الأفغاني يطالب بتوسيع القوة متعددة الجنسيات جغرافياً وعددياً، وأحياناً يأخذ هذا المطلب صيغة صريحة، بل إن الفصائل المتصارعة – من بعض الاستثناءات المصولة – تطالب أحياناً بنشر قوات دولية. وحيث أن هذا الطلب قد عبر عنه صراحة رئيس السلطة المؤقتة حامد قرزاني، وكره الممثل الخاص للأمم العام

الأول من مارس/ آذار فقد استغل أكثر من ربع مليون شخص فرصة هذه المساعدات المنظمة، وثمانية تسهيلات تتخذ لعودة اللاجئين من إيران أيضاً، كما أعرب النازحون الداخليون عن رغبتهم في العودة في كثير من مناطق أفغانستان.

إلا أن عوامل الهشاشة المذكورة فيما تقدم، والتجارب السابقة في حركات الإعادة إلى الوطن التي لم يكن بالمستطاع أن تواصل بسبب تكرار اندلاع القتال، وعدم اليقين من مدى تأثير أمطار الشتاء وتوجيه (وهو عنصر لا توجد حوله بيانات دقيقة)، تجعل الكثيرين يجمعون من العودة، وأولاً ذلك لرجوعاً إلى ديارهم هذا العام، وعلى الرغم من أننا متشاكسون في مفوضية شؤون اللاجئين بأن العودة ستستمر، فإن مسألة العودة في آخر الأمر هي تصويت على الثقة في مستقبل أفغانستان، وهناك عوامل كثيرة يمكن أن تبطئ تدفق العودة أو تعطله.

شعب ما زال هائلاً

في ضوء الأوضاع الموجودة على أرض الواقع لعله ليس بمستغرب أن نسمع أن الكثيرين من الأفغان يندون لعودة مبكرة، ومن هؤلاء من قضى سنوات في المنفى، وفي هذه المرحلة المبكرة قد يرجع بعض المائدين لتقييم إمكانية إحضار أسرهم إلى ديارهم، دون أن يلزموا أنفسهم بعد بالرجوع بصورة نهائية إلا أن نسبة كبيرة من المائدين من باكستان، وإلى حد أقل من إيران، تتألف من أسر كاملة بحيث يمكن أن نفترض أنهم ينوون البقاء في البلاد.

أما موقف النازحين الداخليين فهو غير محدد المعالم بدرجة أشد من ذلك، وإن كان النازحون من جراء الصراع عبر أنحاء أفغانستان (وخصوصاً في الشمال وفي المنطقة الوسطى، وسرعان ما قد ينضم إليهم آخرون من الشرق والغرب) يهربون عن رغبتهم في العودة إلى ديارهم قريباً، وعلى الرغم من أن بعض الأوضاع فظيماً بالنازحين الداخليين لا يتم حلها في المستقبل الململج فمن اللازم إعادة توجيه برامج النازحين الداخليين نحو العودة متى كان ذلك ممكناً، فمواقف النزوح الداخلي عندما تملأ ويمتد بها الأمد قد تصبح عبئاً أمام عودة اللاجئين. وقد يندبذ اللاجئين المائدون إلى مخيمات النازحين الداخليين لمبعضها منهم نازحين بدورهم، وفي أجزاء كثيرة من أفغانستان تعمل السلطات الأفغانية على دعم عودة النازحين الداخليين، ومن المهم هنا أن يقوم شركائنا الدوليين وخصوصاً مفوضية شؤون اللاجئين، وهي أكبر وكالات الأمم المتحدة المعنية بنزوح الأفغان، بدورهم في تسهيل هذه العودة.

الإبداع وأن تفكر بطرق لا تنقيد بالقوابل المألوفة، فيما يتعلق مثلاً بالتنميين والإعارة والتدريب.

وتمه أمر آخر يجب أن يكون واضحاً، وهو أن المجتمع الدولي أمامه طريق طويل في أفغانستان حتى بالنسبة لمسألة الإرجاع والعودة. ومن الواضح أنه في دولة يكثر فيها السلاح إلى هذا الحد - أو على حد قول أفغاني ممن دولة «غيرت فيها الحرب الطريقة التي تتكلم بها سوياء» - صوف تستغرق الإصلاحات سنوات حتى يحسم بها الشخص العادي، ولكنها يجب أن يبدأ في وقت ما. وهذا الوقت هو الآن.

فيليبو غراندي رئيس بعثة مفوضية شؤون اللاجئين إلى أفغانستان.

الأزرق الفريدة في هذا المثلث هي أزرق مؤلمة، ولا تكس بالصوره الأراء الأسم المتحددة

١- بعض اتفاق يور على أن تائف السلطة الاعلمية المؤقتة من إدارة مؤقتة يتولى رئاستها رئيس، ولجنة مستقلة خاصة لشع اجتماع طارئ للجلسة التيها جوكرا، ومعدمة غنيا لأفغانستان، إلى جانب أي معاكم الحمر قد تشكك الإدارة المؤقتة،

٢- الشؤون الكامل لللائق على «اتفاق بشأن الترتيبات مؤقتة في أفغانستان إلى حين إصدار إشاع، المؤسست الحكومية الدائمة، وشعار البه علة باسم «اتفاق يور».

مرغوب فيها، فالآلاف من العائدين سواء من اللاجئين أو التازحين الداخليين يختارون الرجوع إلى المراكز الحضرية حتى ولو كانوا أصلاً من أبناء الريف. ومن الواضح أن هذا يرتبط، خصوصاً في حالة اللاجئين، بكونهم قضوا سنوات طويلة يعملون في المدن الإيرانية والباكستانية واكتسبوا خصائص أهل الحضر. ولكن في كثير من الحالات الأخرى نجد أن الدافع هو مجرد القهر المتاح في المدن الأفغانية والمتممة أماماً في المناطق الريفية، التي تفرى الناس بالعودة إلى كابول وحيرات وغيرها من المراكز الكبرى. وقد أصبحت مخيمات النازحين الداخليين حول المدن ممرضة لخطر التحول إلى عشوائيات حضرية. ومن الواضح أن الصلات القائمة بين النزوح والعودة واكتساب خصائص الحضر لها دلالات كبيرة على برامج الإرجاع، ومن ثم فإن مفوضية شؤون اللاجئين تحتاج إلى دراستها بإيمان مع شركائها ومع الإدارة المؤقتة.

وتعد عملية إعادة دمج العائدين في المجتمع مهمة صعبة بالنسبة لجهة صغيرة نسبياً مثل مفوضية شؤون اللاجئين. ولكن نظراً لأن المفوضية تقف إلى حد ما في طليعة الجهود الدولية في أفغانستان، وحيث أن نظيرتها الحكومية وهي وزارة شؤون العودة يمكن وصمها بأنها وزارة طارئة، فهناك مسؤولية كبيرة تقع على كليهما في تسجيل السوابق السليمة فيما يتعلق بطريقة مباشرة الوكالات مهامها في أفغانستان، والأهم من ذلك فيما يتعلق بضرورة مساعدة الإدارة المؤقتة على خلق ثقافة لدى مسؤوليها تشجعهم على العمل مع المجتمعات المحلية الأفغانية، لا مع أجهزة الإدارة وداخلها فحسب.

وأخيراً مهما كانت الطريقة التي ننظر بها إلى الأوضاع، فيجب على كل من له دور في الجهود المبذولة في أفغانستان، بما في ذلك الوكالات المختلفة مثل مفوضية شؤون اللاجئين، أن يتعامل بمزيد من الجدية مع ضرورة أن يصبح الأفغان هم أصحاب عملية إعادة البناء، وفي آخر الأمر أصحاب أفغانستان نفسها. وفي الوقت الحالي ينال على أسماع الأفغان الكثير من الكلام، الزنان حول هذا الموضوع، بينما لم يحدث في الواقع إلا أقل القليل. وسوف تحتاج مفوضية شؤون اللاجئين والوكالات الأخرى التي تبدأ عملياتها في أفغانستان إلى أن تتحلى بقدر كبير من

أهمل عن مناطق العودة التي تكون أحياناً لازمة لمساعدة اللاجئين والتازحين الداخليين على اتخاذ القرار بشأن مستقبلهم. كما أن الوجود الإقليمي سيساعد على إعطاء المفوضية مزيداً من المصداقية في حديثها عن احتياجات الأفغان. وأخيراً، تتمتع مفوضية شؤون اللاجئين، على الأقل حتى الآن، بالدعم من جانب السلطات التي تعترف بأهمية جهودها والحاجة الملحة لها، حيث تمثل عودة اللاجئين والتازحين وإعادة دمجهم في المجتمع أمرين واضحة في خطة الإدارة المؤقتة للتنمية الوطنية.

وتسمح هذه المهرات النسبية للمفوضية لأن تتجاوز العمليات الجارية يوماً بيوماً للنظر إلى الملامح العامة للبيئة التي أخذت على عاتقها المسؤولية الثقيلة في مساعدة الأفغان على الرجوع إليها.

وعلى الرغم من أي صفقات وحلول وسطى عملية تضطر الوكالات الدولية وغيرها من الجهات الخارجية إلى مواصلة الدخول فيها مع أصحاب السلطة المحلية لتقديم المساعدات المطلوبة بشكل ملح. فيجب أن يتعلم الجميع التفكير على نحو يدعم السلطة المركزية ووفرة السلطة الإقليمية المركزية بصورة ملائمة ولكنها في نفس الوقت منظمة. وهذا أمر صعب من الناحية الفلسفية. خصوصاً على وكالات المونيات، بسبب التوتر الذي ساد سنوات بينها وبين طالبان وبسبب الحلول الوسطى التي أبرمت في وقت الحرب بصفة استثنائية مع قوى المجاهدين. ولكن من الضروري أن يستجيب الجميع للدعوة الحاسمة التي وجهتها الإدارة المؤقتة لاستخدام المونيات في تعزيز مصداقية السلطات الشرعية، وعدم ترميز دور أي دول أو منظمات بعينها دون غيرها.

ومن المهم بصفة خاصة أن يحدث تحول نفسي، بمعنى أن المساعدات الإنسانية مثلاً، وخصوصاً المواد الغذائية، ما زالت ضرورية لأفغانستان، ولكنها تحتاج إلى مراجعة شاملة وإلى توجيهها بصورة أفضل للمناطق التي هي في أمس الحاجة إليها. أو إلى المناطق التي يمكن أن تصبح فيها عامل جذب للعودة وتحقيق الاستقرار، لا العكس. ويجب أن يكون هناك تحرك حاسم نحو استعادة التعمير. إذ أن توزيع المونيات مجاناً في المدن الكبرى ومخيمات النازحين أو على مقربة منها أصبح في حد ذاته عاملاً من عوامل النزوح: حيث يسعى قائلو المدن اليائسون للحصول على المساعدات الموجهة أصلاً للنازحين. وعلى العكس من ذلك ما زالت مونيات التنمية محدودة جداً في المناطق الريفية، مثلاً في ذلك مثل الجهود المنهجية لخدمة سكان المناطق الحضرية والمناطق التي اكتسبت ملامح الحضر. وقد يكون لذلك الوضع آثار أخرى غير



العلاقات بين المدنيين والعسكريين في أفغانستان

إعداد: تيم مويس

العاملين بالوكالات الإنسانية ومنشأهم من ناحية، وغيرهم ممن يرتدون زيًا مشابهًا ويستخدمون سيارات مشابهة ولكنهم ليسوا من العاملين في مجال الإغاثة، ويبدو أن القوات المسلحة الأمريكية، التي تولي اهتماماً كبيراً بالفوائد المعنوية المترتبة على ظهورها للعيان وهي تساهم في توصيل المساعدات الإنسانية، لا تكتفي كثيراً بالأخطار المحتملة التي تهدد أن العاملين في المنظمات غير الحكومية.

أما منسق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة فهو يبدى تحفظاً مع بواعث قلق المنظمات غير الحكومية، ويسعى لوضع حد حاصل بين منظومة الأمم المتحدة للمساعدات الإنسانية وكل من قوة المساعدة الأمنية الدولية وقوات التحالف، ولكن مع الأسف يبدو أن دور الأمم المتحدة في تخطيط الأنشطة الإنسانية للقوة العاصمة المشتركة للعمليات المدنية العسكرية (وقوات التحالف) صعب، فالطريق الوحيد للاتصال الدوري بين القوة الخاصة ومنظومة الأمم المتحدة يمر عبر مركز الإمداد المشترك التابع للأمم المتحدة، الذي يتكون طاقم العاملين فيه أساساً من المهنيين بالدعم اللوجستي، والذي ليس له دور فاعل في تقييم المساعدات الإنسانية أو أنشطة وضع البرامج الإنسانية.

وليس من المؤكد ما إذا كانت هنزة مشهر المسلة الحالية بين التحالف وقوة المساعدة الأمنية الدولية تستمر. ويترقب العسكريون الأمريكيون انضمامهم بأن مهمتهم في أفغانستان ليس لها مثيل. ولا شك في أن اشتراك قوات التحالف في عمليات عسكرية هجومية متواصلة سيهدد من علاقتها بالأهالي، بعض النظر عن مدى نجاح عنصر المعصا والجزءه في إطار هذا المعصق. فإذا كانت علاقات التحالف بالدوائر المحلية مستقبلاً إلى الأواء، فإن ربط المنظمات غير الحكومية بهذه القوات (سواء أكان ذلك الارتباط واقعياً أو وظيفياً) ربما تكون له نتائج هامة بالسياسة قدرتها على تقديم المساعدات الإنسانية والمعونات الموجهة لإعادة البناء على نحو آمن وفعال في الأشهر والسنوات المقبلة.

وبالسياسة لمعظم المنظمات غير الحكومية في أفغانستان، تمثل ميدان الإنسانية والاستقلالية والحيادية ركائز برامج هذه المنظمات، حيث أن تطبيق هذه المبادئ يضمن للمنظمات أن تحظى بالمقبولية. وأن تتمكن من الوصول إلى الأهالي المعرضين لأشد الأخطار في ظروف قد تحول

هناك قدر غير هين من الخلط سواء لدى مجتمع الوكالات الإنسانية أو لدى الشعب الأفغاني بشأن القوات العسكرية العديدة الموجودة في أفغانستان، خصوصاً فيما يتعلق بصلاحيات كل قوة من هذه القوات وعملياتها الإنسانية في مجال الدعم والاتصال.

المساعدات الإنسانية منذ بداية التسعينيات، وجدد بالذكر أن العمليات العسكرية ذات المكونات الإنسانية سبق أن أجريت في الصومال والبوسنة وكوسوفا وتيمور الشرقية وغيرها، وترقب المنظمات غير الحكومية هذا التحرك بقلق، لأنه يثير تساؤلات جوهرية عن الاختلافات بين المناهج التي تنتهجها الجهات العاملة في مجالات المساعدات الإنسانية والجهات العسكرية.

وفي مارس/آذار ٢٠٠٢ عقدت هيئة التنسيق بين الوكالات في مجال الإغاثة الأفغانية مؤتمراً حول التنسيق بين المنظمات غير الحكومية، أصرحت فيه عن قلقها بشأن الاختصاصات العسكرية الإنسانية المخططة الممنوحة لقوات التحالف، وارتداء الملابس المدنية وحمل الأسلحة خفية من جانب الأفراد المقاتلين وأطقم الدعم الإنساني، وتشعر المنظمات غير الحكومية العاملة في أفغانستان بالارتعاج بسبب الخلط المحتمل الذي يتولد في أذهان الشعب الأفغاني بسبب اشتراك جنود التحالف المسلحين في عمليات الشؤون المدنية في الوقت الذي يرتدون فيه زيًا مشابهاً للزي العامين بالمنظمات غير الحكومية ويتحركون على غرارهم. ويتضمن الأفراد الذين يرتدون الزي المدني ولكنهم ليسوا من العاملين بمجتمع الوكالات الإنسانية للقوات الأمريكية وقوات العمليات الخاصة التابعة للتحالف: بأنهم يتضمنون أيضاً أفراداً من مكتب التحقيقات الفيدرالية والاستخبارات الأمريكية وإدارة مكافحة المخدرات الأمريكية. وهناك معاوف حقيقة من أن قوات التحالف قد تتخذ الجهود الإنسانية واجهة لجمع المعلومات. ونتيجة لوجود أفراد لا يرتدون الزي الرسمي ولا يعملون في مجال المساعدات الإنسانية، فقد قامت المنظمات غير الحكومية بمراجعة الإجراءات الأمنية وتنظيم حملات للدعوة إلى إظهار هوية هؤلاء الأفراد. فكان من اللازم وضع علامات مميزة على ملابس العاملين وسياراتهم ومنشآتهم لئلا يحطن الأهالي في التمييز بين

وعلى العكس من تجربة قوات حفظ السلام في البلقان مؤخراً، فإن العلاقات المدنية-العسكرية في أفغانستان تنقسم بالتقديرات نظراً لوجود قوتين عسكريتين أجنبيتين متباينتين في أراضى أفغانستان.

القوة الأولى هي قوة المساعدة الأمنية الدولية، وهي قوة متعددة الجنسيات تعمل تحت قيادة بريطانية في إطار اختصاصات الأمم المتحدة في منطقتي كابل، وهرندي جنوباً الذي الرسمي، وتتميز هذه القوة بمكون كبير من التعاون المدني والعسكري، وتولي القيام بمشروعات لدعم الإنساني على مدى محدود نسبياً في كابل والمناطق المحيطة بها.

أما قوة التحالف التي تقودها الولايات المتحدة فتتواجد في مناطق عديدة من أفغانستان، وتجري عمليات عسكرية هجومية لملاحقة العديد من الأفراد المطلوبين، وهي لا تعمل في إطار اختصاصات الأمم المتحدة. وتتميز بمكون عسكري-مدني كبير (القوة الخاصة المشتركة للعمليات المدنية العسكرية) يقوم حالياً بتفويض برنامج لدعم الإنساني تلخ مخصصاته خمسة ملايين دولار عبر انتهاء أفغانستان، وتعمل العديد من قوات التحالف وهي مرتبطة للزي المدني وتعمل المسلح، بما في ذلك ما يشارك منها في العمليات العسكرية وما يشارك في أنشطة الدعم الإنساني. وقد أنشأت هذه القوة مراكز في العديد من المراكز الحضرية الرئيسية عبر أنحاء أفغانستان تعرف باسم مراكز التحالف للاتصال بخصوص المساعدات الإنسانية، ولا يرتدي العاملون بها زيًا رسمياً ويحصلون الأسلحة سراً أو علناً. وتعمل القوة الخاصة بالتعاون الوثيق مع الإدارة الأفغانية المؤقتة والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (إنتي) يستجيب طاقمها أحياناً بالفتوى العسكرية الأمريكية في مجال الدعم اللوجستي.

ولا يزال الوضع الحالي في أفغانستان يعيد نحو دفع حجم المشاركة العسكرية في تقديم

■ ضرورة الحفاظ على الشفافية في أي مشاركة عسكرية في عمليات الشؤون المدنية، وضرورة ألا يدعى الجنود (وضباط الاستخبارات) في أي حالة من الحالات أنهم متواجدون في أفغانستان بصفتهم عاملين في مجال المعونات الإنسانية.

وقد تعامل الجانب العسكري الأمريكي جنباً مع بواحث قلق المنظمات غير الحكومية المتعلقة بمسألة اللزج الرسمي، فأصبح الجنود العسكريون المنحرفون في العمليات الأمنية في كابول ومزار الشريف يرتدون زياً رسمياً الآن (لكن هذا لا يسيّر على بقية المناطق في أفغانستان).

تيه هويسن أحد محرري «نشرة الهجرة القسرية»

مادة هذه المقالة مأخوذة من بيان هولندي مصدرة التمييز الواضح بين البرامج الإنسانية والأنشطة العسكرية في أفغانستان، صدر عن مؤتمر التنسيق بين المنظمات غير الحكومية في مارس/آذار ٢٠٠٢ الذي عقده هيئة التنسيق بين الوكالات في مجال الإغاثة الإنسانية، وعلى الرغم من أن هذا البيان صادق عليه العديد من المنظمات غير الحكومية (سواء من الأعضاء في الهيئة أو غير الأعضاء بها)، فإنه لا يمثل الضرورة وراء كل المنظمات العاملة في أفغانستان عوان البريدي الإلكتروني acbar@nador-isb.org.pk

كما قدم جورج ريهيسدورف (محرر عمليات الموارث بحصار الإغاة) مبريداً من المعلومات حول هذا الموضوع

عنوان البريدي الإلكتروني gdevendur@mercy.org.pk

التي يميزون في أدائها بكفاءة خاصة، وهي الحفاظ على وجود بيئة آمنة يمكن في إطارها تقديم المعونات الإنسانية، وتوفير الوجود الأمني الممكّن لكل من الأهالي والحكومة الناشئة، وتدريب جيش وطني جديد غير سياسي ومتعدد العرقيات، ومساعدة القوات المحلية في جهودها للحفاظ على الأمن، ومبايئتها ومساعدتها في التخلص من الذخيرة التي لم تتفجر بعد ومن الألغام الأرضية وغير ذلك من الأسلحة المطلوب إزالتها.

■ إذا كان لا بد للعمليات العسكرية الدولية في أفغانستان من أن تتجاوز اختصاصاتها الأمنية، فعليه التركيز على المشروعات التي يمكن فيها تطبيق الخبرة العسكرية الهندسية بشكل نافع في إصلاح المكونات الرئيسية للبيئة الأساسية.

■ ضرورة أن يميز سلوك القوات العسكرية الدولية في جميع الأوقات تمييزاً واضحاً بين الجهات العسكرية والجهات المدنية.

■ ضرورة ارتداء الأفراد العسكريين المشاركين في إجراء عمليات الشؤون المدنية زياً رسمياً، وضرورة تحديد هويتهم كجنود تحديداً واضحاً في كل الأوقات.

■ ضرورة أن يفهم المأمولون على أعلى المستويات في السلطات العسكرية والمسياسية الأخطار المحتملة التي يتعرض لها المأمولون في مجال الإغاثة (نتيجة الحلق بين الجهات العسكرية والمنظمات غير الحكومية) وأن يعترفوا بها وأن يوصلوا هذا الفهم عبر كافة درجات التسلسل القيادي من القمة للقاعدة.

دون وصول المساعدات والدعم من جانب أطراف أخرى. وكثيراً ما كانت المنظمات غير الحكومية في الماضي تتكهن من أن تجد لها سبيلاً للوصول إلى المدنيين الموجودين على جميع حواص الصراع في أفغانستان وتمييز أعمال الإنقاذ والأعمال الإنسانية الحيوية. ولكن بدعم المنظمات غير الحكومية من استقلالها وحيادها فإنها تحاول ألا تتحول إلى أداة للسياسات الحكومية الخارجية، وترى أن المساعدات يجب ألا تعزكها المصلحة السياسية لأي طرف من الأطراف المناهضة. ومن المهم هنا أن نؤكد مجدداً على المبادئ الواردة في قواعد السلوك العاصم والصلب الأحمر الدولي، وحركة الهلال الأحمر، والمنظمات غير الحكومية في الإغاثة في حالات الكوارث، حيث تهدف هذه المبادئ إلى حماية المعايير السلوكية العاصم بالمنظمات غير الحكومية، والحفاظ على الاستقلالية ورفع درجة الفعالية والتأثير الذي تنطعم إليه المنظمات غير الحكومية إلى أقصى حد ممكن.

ويلاحظ أن لمنظمات الإغاثة والتنمية الوطنية والدولية خبرة طويلة وشبكات قائمة في أفغانستان. وهي عموماً في وضع يهينها أكثر من غيرها لتقديم المساعدات الفعالة. فعادة ما لا يكون من الملائم للمشاركين تقديم الأنشطة الإنسانية بصورة مباشرة عندما تكون وكالات المومنات موجودة وقادرة على تقديم الخدمات.

وقد أوصى مؤتمر التنسيق بين المنظمات غير الحكومية بما يلي:

■ ضرورة تركيز العسكريين على الأنشطة



مرفة سائقين لشعة للعبس
سريطاني شفا، دوريه
في كابل، ٢٠٠٢

الاعتبارات المتعلقة بالسياسة الخارجية في التعامل مع اللاجئين الأفغان: عندما يتعارض الأمن مع الحماية

بقلم: جوان فان سيلم

البقية بها، وقوة المشاعر المعادية للولايات المتحدة بين الأهالي الباكستانيين. واتضح أن عدد الذين عبروا الحدود فعلاً حتى في الأسابيع الأولى من القصف الأمريكي كان أقل كثيراً من المتوقع، فلم يبلغ ٢٠٠٠ لاجئ يومياً وفقاً لتقارير إحدى المنظمات غير الحكومية؛ فقد تسلك كثيرون عبر معابر حدودية نائية غير مأمولة. وبمعد التقلبات السياسية الأولية ظلت باكستان مصرة على إغلاق الحدود رسمياً، مما دعا باللاجئين إلى الاستانة بالمهرين لإرشادهم إلى مناطق آمنة نسبياً في باكستان. وورد أن اللاجئين يدفعون للمهرين ٥٠ دولاراً للمراس، وهو ما يدفع مبلغاً باهظاً من المال بالنسبة للأطفال الذين فقدوا كل شيء خلال سنوات الصراع. وبالمثل فقد عملت إيران أيضاً على تقييد المعابر الحدودية، إلى حد أنها قامت بترحيل حوالي ٢٠٠٠ أفغان في أثناء الشهور الأخيرة من العام ٢٠٠١.

ولم تقلح المساعي التي قامت بها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وغيرها لإقناع الدول المجاورة لأفغانستان بفتح حدودها؛ فزعم الرئيس مشرف أنه يخشى وصول مليوني لاجئ جديد إلى بلاده، ورفضت باكستان السماح بدخول الأفغان المحتشدين على الجانب الأفغاني من الحدود في ولاية بكتيا الشرقية، والذين ورد عنهم خمسون ألفاً، وفي الأيام التي أعقبت الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، طلبت الولايات المتحدة من باكستان أن تقي الحدود مغلقة كإجراء أمني^١. حيث أن عدم السماح بخروج أي شخص لا يؤدي إلى احتجاز اللاجئين فقط في أفغانستان، وإنما أيضاً أعضاء تنظيم القاعدة. وإذا كان هذا الموقف يستند إلى قدر من المنطق العسكري والأمني، فقد كان يتعارض تماماً مع بواعث القلق المتعلقة بحقوق الإنسان؛ إذ لجأ الإرهاميون إلى وسائل مستترة لتهريب الحدود لإعادة تنظيم صفوفهم، في حين حرم الأفغان من مقهم في طلب اللجوء بالخارج، وتم

تعرضت قيم الديمقراطية والعدالة والحرية باعتبارها أهدافاً تنص عليها السياسات الغربية للتحدي بسبب الهجمات الإرهابية التي وقعت في الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، وهي نفسها الأهداف التي يجب أن تستند إليها سياسات حماية اللاجئين.

الأوروبية «دراسة مدى التطبيق المؤقت لتوجيهات المجلس بخصوص الحماية المؤقتة في الحالات التي تستدعي اتخاذ ترتيبات خاصة للحماية في دول الاتحاد الأوروبي»^٢. ويأتي هذا التوجيه المؤقت الخاص بالحماية المؤقتة في عداد التوجيهات القليلة المتفق عليها منذ سريان معاهدة أمستردام، وينبغي العمل به إذا رأى أعضاء الاتحاد الأوروبي أن هناك تدقاً كبيراً في اللاجئين. ومن الواضح أن الاحتمال كان ضعيفاً في حدوث هذا التعرق الجماعي من إيران وباكستان حتى لو بدأ المزيد من الناس يلتجئون إلى المهرين. أما التصريح بأن الاتحاد الأوروبي مستعد لاستقبال الأفغان فلم يكن سوى تصريحاً رمزياً في مجال السياسة الخارجية، فالأوضاع على أرض الواقع أكدت أن الاستخدام المقترح للحماية المؤقتة لن يتعارض مع الاتجاه العام لرفض طلبات اللجوء المقدمة من الأفغان ولا مع المخاوف الأمنية الداخلية المرتبطة بوصول لاجئين أفغان جدد.

الاستعدادات

في الوقت الذي كانت فيه مفوضية شؤون اللاجئين بالألم المتحدة تمد العدة لإيواء ٢٠٠٠٠٠ لاجئ جديد يتوقع وصولهم إلى باكستان، انهضت في مفاوضات عديدة مع الحكومة الباكستانية. فقد كانت مواضع المخيمات التي وفرها الباكستانيون نشوباً عيوب كثيرة، مثل قربها من الحدود الأفغانية، وعدم ملائمة تضاريسها، وعدم وجود المياه

سوف تناول في هذه المقالة الجوانب التي لعبت من خلالها اعتبارات السياسة الخارجية للدول الغربية وباكستان دوراً في تعامل هذه الدول مع أزمة اللاجئين التي بدأ من المحتمل نشوبها بسبب القصف الأمريكي لأفغانستان، وما رافقه من شعور الإحساس بالانعدام الأمن والاستقرار في بلد ممرق أصلاً من جراء الحرب، وسنرى أن بواعث القلق الدفاعية والأمنية تغلبت على الالتزام بحماية اللاجئين، ووجهت السياسات الخارجية لجميع الدول المعنية.

خلفية

في سبتمبر/أيلول ٢٠٠١، وبعد عقود من الحرب كان ملايين الأفغان قد أصبحوا لاجئين يعيشون في إيران وباكستان. وقد ظل الأفغان على رأس قائمة طالبي اللجوء إلى أوروبا لمدة تزيد عن عقد من الزمان (باستثناء مترة قصيرة إبان احتدام الصراعات البلقانية). وظل اللاجئون يعيشون في المخيمات في كل من باكستان وإيران، وهما أكبر بلدين مستقبليين للاجئين في العالم، حيث يبلغ عدد اللاجئين في كل منهما حوالي مليوني لاجئ أفغان. وقد لجأ كثير من الفارين إلى الاستانة بالمهرين ليأخذوهم عبر رحلات مضيئة إلى أوروبا وأستراليا.

وفي ٢٠ سبتمبر/أيلول ٢٠٠١، وفي إطار رد الفعل المؤسسي المبدئي على الهجمات الإرهابية، طلب مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي (للدول والداخلية) من المفوضية

التعاضد ضئلاً عن إرجاعهم بصورة قسرية. وكان كثير من الرجال الذين يحاولون عبور الحدود - وحرس الحدود الباكستانيون - يلقون النار بلا هوادة فوق رؤوسهم - يحاولون الفرار من التجنيد الإلزامي في صفوف طالبان، إلا أنهم كانوا يرحلون مباشرة إلى أفغانستان ثانية.

وهنا تتورع عشرات من التساؤلات، منها مثلاً لماذا تطفئ المخاوف الأمنية، هيبا يبدو، على التزامات الحماية حتى في الأوضاع التي تعرف فيها الولايات المتحدة وحلفاؤها أن أعضاء تنظيم القاعدة يستلمون عبور الحدود بسهولة دون الاختلاط بجموع اللاجئين؟ ولماذا تعهد رئيس الوزراء البريطاني توني بليز بتكوين تحالف إنساني، يناظره التحالف السياسي والعسكري، ولكنه لم يستجب لاحتياجات اللاجئين الذين يحاولون الفرار إلى باكستان وإيران؟ ولماذا توقفت الولايات المتحدة وحلفاؤها أن تتحمل باكستان عبء اللاجئين وحدها؟ ولماذا خاطرت الدول المتزعة للتحالف العسكري والسياسي، الذي اعتمدت مقومات بقائه على عضوية باكستان وقبول إيران، بفقد تأييد هاتين الدولتين بعدم التدخل لاستقبال اللاجئين؟

صور من الميدان

تصحب هذه التساؤلات ملحمة بنوع خاص عندما نقابل فيها وبين رد الفعل المختلف من جانب نفس اللاجئين عندما هموا ١٠٠,٠٠٠ لاجئ من كوسوفا من حول مقدونيا في أبريل/نيسان ١٩٩٩، فعندما بثت في شتى

أنحاء العالم صورتهم وقد تقطعت بهم السبل بين الطرفين المتحاربين، وراحوا يلتصمون بالأمان على قضبان السكك الحديدية، هبت الحكومات للتحرك وتم وضع برنامجين، هما برنامج الإخلاء الإنساني الذي استوعب في آخر الأمر ما يصل إلى ٩٠,٠٠٠ من أبناء كوسوفا في أماكن آمنة بالخارج، والبرنامج الإنساني لتقل اللاجئين الذي نقل في إطاره حوالي ١٠٠,٠٠٠ من مواطني كوسوفا من ملتحقيهم الأولي في مقدونيا إلى ملجأ آخر أطول أجلاً (بعض الشيء) في ألبانيا قبل عودتهم إلى كوسوفا. وكانت الجهود المبذولة لاستعادة الهدوء في الخريطة السياسية المقدونية تدفعها الحاجة إلى الحفاظ على العلاقات الطيبة مع دولة بها قواعد لمنظمة حلف شمال الأطلسي (ناتو) من المنتظر أن تصبح نقاط انطلاق رئيسية لعمليات حفظ السلام التي سترسل إلى كوسوفا بعد تدخل الناتو.

أما في حالة الأفغان المعاصرين على الحدود الباكستانية فإن الصور القليلة التي بثتها القنوات التلفزيونية لم تظهر اللاجئين على أنهم «أناس مثلاً، يعكس صورة ألبان كوسوفا»، وبدلاً من التفكير في برامج الإخلاء، قامت الدول التي تدبر أصلاً برامج منتظمة لإعادة التوطين بتقليص برامجها بدرجة كبيرة في أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول ويسبب القلق العام من ارتفاع معدل القادمين تلقائياً من أفغانستان. وكانت الحكومات الأوروبية منذ عدة سنوات تصمم طائفي اللجوء الأفغان بأنهم غير مؤهلين للحصول على وضع اللجوء. لذلك فإن الأفغان

الذين سبوا للجوء، إلى أوروبا وعددهم ١٥٠ ألفاً لم يحصل منهم إلا ٣٦ ألفاً على اعتراف رسمي بهم كلاجئين. واستند رفض منح وضع اللجوء للباقين إلى الرأي القائل بأن اللاجئين الأفغان لا يفرّون من اضطهاد هرتي حسب الأسس المتضمنة في اتفاقية ١٩٥١. وبعد الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، شعر البعض بالقلق من أن طالباني اللجوء الأفغان ربما يكون بينهم إرهابيون، ولكن في حقيقة الأمر يبدو أنه لا أحد من المخاطفين التسعة عشر ولا من المشتبه في التماس معهم كان قد طلب اللجوء إلى أي مكان في أوروبا أو أمريكا الشمالية.

هل كانت الأمم المتحدة مستعدة؟

في أعقاب أحداث كوسوفا تعرضت مفوضية شؤون اللاجئين لانتقادات حادة قالت إنها مهينة فقط للتعامل مع ١٠٠ ألف نازح، في حين أن ثمة مليون شخص عبروا حدود كوسوفا في غضون بضعة أسابيع. وفي حالة أفغانستان بعد الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، وضعت مفوضية شؤون اللاجئين خطماً ملاراً للتعامل مع القادمين الذين تتراوح أعدادهم بين ٣٠٠,٠٠٠ و٤٠٠,٠٠٠ شخص، ولكن الواقع أنه اعتباراً من الحادي عشر من سبتمبر/أيلول وحتى ٢٩ أكتوبر/تشرين الأول لم يعبر الحدود في اتجاه باكستان سوى ٨٠,٠٠٠ شخص فقط، الإقامة الجديدة التابعة للمفوضية وعددها ١٥ مخيماً لتلقي المعونات الدولية. حيث اختلط معظمهم بالمخيمات الموجودة، أو اختفوا وحسب في المجتمع الأفغاني

لاجئين من كوسوفا، ١٩٩٩



وكانت الولايات المتحدة وحلفاؤها معاحة إلى باكستان وإيران والدول الأخرى المجاورة لأفغانستان في المراحل الأولى من حربها ضد الإرهاب العالمي، ونظراً لبواعث القلق الجغرافية السياسية والاستراتيجية لم يكن العقل مستعداً لأن يقبلوا أن يحل في صديق أو مستعد للتعاون معهم، فليس من العاصفة أن يقبلوا تأكيد هذه الدول لأنها تشير بأنها متعلقة أكثر من غيرها بوجود الجوع والصراع على اللاجئين في أراضيها بينما ترى الغرب يتصل من مسؤوليته تجاه حماية اللاجئين، أي أن الولايات المتحدة وحلفاؤها لم تكن مهتمة بالقدرة الذي يدفعها إلى الاحتجاج على إغلاق الحدود أو الإعلان عن عواقب ذلك الوضع للعامة في الغرب.

وفي خطابه أمام الجلسة المشتركة للكونغرس يوم ٢٠ سبتمبر/أيلول ٢٠٠١، أكد الرئيس بوش صراحة على أن كل دولة في كل منطقة عليها الآن أن تتخذ قراراً، إما أن تكون معنا وإما مع الإرهابيين، ويبدو أن بعض الدول هفت أن كونها مع الولايات المتحدة يعني تجنب كل من الأزمات الإنسانية المعقدة، وطلبات الدعم لتلبية الالتزامات الدولية، ويجب علينا ألا ننقل خلق عالم تدبر فيه الدول العرة الديمقراطية الاعتراف الاستراتيجية والدفاعية تقتضي تضييعات معينة، فإن مبدأ توفير فرص اللجوء ومبدأ عدم الإرجاع أفسراً هما بالتأكيد، فمن يهافل لو تمت التضييعات بهما، مما يتهدد بنا عن العالم الديمقراطي الحر والماد الذي تزعم الحرب ضد الإرهاب أنها تهدف إلى حمايته.

جوان فان سيلم من كبار المحللين السياسيين بمعهد سياسات الهجرة، وباحثة في العلاقات الدولية بجامعة استمردا، ومحررة مشاركة في مجلة دراسات اللاجئين (Journal of Refugee Studies).

قرواً^١، وبينما زعم السياسيون الذين زاروا باكستان مثل رئيس وزراء هولندا ويم كوك أن اللاجئين سيعبرون الحدود بصرف النظر عن إغلاقها لو كانوا فعلاً بحاجة إلى ذلك، فالواقع أن قلة قليلة فقط هم الذين عبروا الحدود بالفعل، فمن الواضح أنهم يخشون عواقب المعاملة، ومنها عدم التأكد من كيفية استجابتهم والأفاق المظلمة للعودة لمخيمات اللاجئين التي قادها الكثيرون من قبل للرجوع إلى أفغانستان.

من يخاطر بماذا؟

في عام ١٩٩٩، خاطرت منظمة حلف شمال الأطلسي بفتح أبوابها لعدد من اللاجئين العسكريين لمساعدة اللاجئين، أما في حالة باكستان فإن فقد حليف عسكري استراتيجي بعد مخاطرة لم يكن القرب مستعداً للإقدام عليها، فلو كانت المعاناة الإنسانية شديدة بدرجة تستدعي من باكستان أن تطلب المساعدة فليزها اضطرت الحلفاء للاستجابة لها، لكن إسلام آباد كانت فيما يبدو تتردد بالخرج من عواقب هذا الطلب خشيته أن يؤدي إلى زيادة القلاقل الداخلية، حيث كان نظام الجنرال مشرف يواجه معضلة صعبة، فلا هو من ناحية قادر على التعامل مع التناقض الجماعي للاجئين، ولا هو قادر على التعامل مع مزيد من المعارضة لتعاونه العثير للجدل مع الولايات المتحدة، والتي ستعجز عن تزايد وجود اللاجئين في البلاد. وكان الحل هو تخفيف التوتر على الحدود في أضيق الحدود بالسماح لقلّة قليلة بالمعبور بدون الإعلان عن ذلك مطلقاً حتى لا تفتتح الأبواب أمام الطوفان، وكانت الحكومة تعرف أنه ليس في مصلحتها أن تطلع الشعب الباكستاني على عدد الأشخاص الذين لا تستطيع مقبضية شؤون اللاجئين الاستدلال عليهم لأنهم اختفوا وسط العمليات الموجهة أو ذهبوا للميش مع أقرانهم.

الموجود في باكستان، وتوجي بعض التقارير أن مقبضية شؤون اللاجئين اختلط عليها الأمر في تحديد نوعية اللاجئين في الأماكن المختلفة، مما يوحى باحتمال عدم اتخاذ أي إجراءات بناء على التوصيات الخاصة بالتنسيق والإدارة الموضحة في التقييم المستقل للأوضاع في كوسوفا^٢.

وبلغوا السادس من نوفمبر/تشرين الثاني كان ١٢٥,٠٠٠ شخص قد عبروا الحدود، وهو رقم لا يزال أقل من نصف قدرات المقبضية للتعامل مع الظروف الطارئة. كما زرع عدة عشرات من الألغام أيضاً داخل أفغانستان، مما جعل العاملين المحليين بالوكالات الدولية يهرعون لاستخدام جميع الإمدادات المتاحة التي لم يأت عليها القصف الأمريكي.

أين اللاجئين؟

في غياب الصور المؤثرة للاجئين الأفغان لم تشأ أي ضغوط جماهيرية للتحرك لمساعدة اللاجئين في باكستان، ويبدو أن مقبضية شؤون اللاجئين كانت مهتمة لذلك، وأنها استطاعت التعامل مع الأوضاع بشكل أو بآخر. وإذا كانت مقدونيا قد دفعت لفتح حدودها لمنع المعاناة الإنسانية، فقد سمح لباكستان بإبقاء حدودها مغلقة، وإذا كان الغرب قد التزم الصمت الدبلوماسي بشأن مسألة الحدود المغلقة، فعمل ذلك يرجع إلى وجود ارتياح خاص بين الزعماء السياسيين الذين يرون تماماً أن الخوف من الإرهابيين من وجهة نظر شعوبهم يفوق كثيراً تماثلهم مع اللاجئين.

وقد نقلت إحدى الصحف الهولندية عن أحد العاملين بمقبضية شؤون اللاجئين، لم تذكر اسمه، قوله «لماذا يروو كل أولئك السياسيين باكستان الآن؟ إن للزيارات ليست لها أي فائدة، وما زلنا نحن الوحيدين الذين نمرخ بضرورة فتح الحدود بين أفغانستان وباكستان، وفتحها



1 Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs) Brussels, 20 September 2001, SN 3826/6/01 REV 6, paragraph 30

2 Human Rights Watch Closed Door Policy: Afghan Refugees in Pakistan and Iran, Vol 14 No 2 (G), February 2002, <http://hrw.org/reports/2002/pakistan/index.htm> p23

3 Even MacAskill, Anne Perkins and Richard Norton-Taylor 'Blair gives aid pledge', The Guardian, 28 September, 2001

4 Matthew J Gibney 'Kosovo and beyond: popular and unpopular refugees', Forced Migration Review, Issue 5, pp28-30

5 'The Kosovo refugee crisis: an independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response', UNHCR, February 2000

6 Frank Boerhout 'We even slikken, de mensen willen de grana over' (Hard to swallow, the people want to cross the border), De Volkskrant, 29 October 2001 [author's translation]

استقبال طالببي اللجوء الأفغان في أستراليا: أزمة السفينة «تمبا» وحماية اللاجئين

بقلم: ويليام مالي

الوطني اللذان يكونان الائتلاف الحاكم في البلاد، وحزب العمال الأسترالي المعارض - بالأول إلى صمويل الأوساج في باكستان والظروف المزرية التي ربما دفعت بطالبي اللجوء إلى الاستمارة بالخدمات التي يقدمها المهربون. وتُرِكَت الأحزاب الصغرى مثل الحزب الديمقراطي وحزب الخضر لتطرح

الأسترالية المحيطة بجزيرة «كريمسام»، فما كان من قوات الصاعقة الأسترالية إلا أن اعتلت متن سفينة. وبعد فترة من الجهد في الموقف أعلى أن حكومة ناورو، وهي دولة صغيرة في المحيط الهندي وليست طرفاً في اتفاقية ١٩٥١، وافقت على النظر في طلبات اللجوء إلى أراضيها. وجاءت موافقة ناورو بفضل برنامج ضخم للمعونات يتضمن تسديد فواتير متأخرة لبعض مواطني ناورو لدى المستشفيات الأسترالية.

وبفضل ما انتهت إليه قضية السفينة تمبا ارتفع رصيد حكومة هاورو التي تشدّت بالمزايا المترتبة على «الحل الهائلي» لمشكلة طالبي اللجوء غير المرغوب فيهم، فمادت إلى السلطة في انتخابات عامة في نوفمبر/ تشرين الأول ٢٠٠١. وسيطر على الحملة الانتخابية لحكومة التي رفعت فيها الشعارات الوطنية شجب «تهريب الأفراد»، والتأكيد على أن الحكومة وحدها هي من تقرر من الذي يدخل أستراليا، والتاميع غير المصمم بالألة إلى أن «الإرهابيين» ربما يحاولون دخول أستراليا

بالسفن مدعين أنهم لاجئون، ومزاعم عدد من الوزراء (التي تراجموا عنها على مضض بعد الانتخابات) بأن بعض «لاجئي القوارب» حاولوا إلقاء أطفالهم في البحر استمارة التزام أستراليا بتقديم الحماية بموجب القانون الدولي، بل إن الحكومة هي محاولتها للمشاركة في الحرب الأمريكية على الإرهاب في أعقاب هجمات الحادي عشر من سبتمبر/أيلول خصصت قوات برية أسترالية لدعم العملية في أفغانستان ضد تنظيم القاعدة الذي يزعمه أسامه بن لادن وضد حركة طالبان. وكانت هناك مفارقة في انضمام الحكومة للحقبة على طالبان في الوقت الذي تحدّ فيه هؤلاء راضياً من اللاجئين القارين من الأراضي الخاضعة لسيطرة طالبان، وهي المفارقة التي لم يلحظها الشعب الأسترالي، ولكنها لم تفت على المرافقين.

ولم تُقِ الأحزاب السياسية الأسترالية الرئيسية - وهي الحزب الليبرالي والحزب

الثاني والعشرين من يناير/ كانون الثاني ٢٠٠٢ استقلال نيفيل روتش رئيس مجلس استراليا للتعبئة الثقافية، من منصبه بهذا المجلس المعين من قبل الحكومة. وفي مقال صحفي نشر بعد استقالته بثلاثة أيام، شرح روتش الذي يعد من كبار رجال الأعمال ويحظى باحترام كبير السبب في اتخاذ هذه الخطوة المفاجئة، التي صارت موضوعاً رئيسياً في عناوين الصحف عبر أنحاء أستراليا، حيث كتب في المقال «لو واجه أي مستشار حكومة ورطت نفسها في موقف يخلو تماماً من المرونة، فعندئذ تتلاشى الفرصة في إضافة أي شيء له قيمة». وأضاف روتش أن الجدل حول طالبي اللجوء «تسبب في إلحاق ضرر خطير بالشعبي المتعدد الثقافات لأستراليا بما لا يدع مجال للشك». ويبدو أن روتش كان يشعر بالاستياء بصفة خاصة من تعسف النظام جديد المعروف بنظام «تأشيرة العمالة المؤقتة» في أستراليا للاجئين الذين يصلون إليها دون مستندات، إذ قال إن «الشفقة فيما يبدو لم يعد لها وجود».

وكان السياق الذي حدث فيه هذا الانفجار هو الفورة التي نجت عما يسمى «بقضية تمبا» وهي الحادثة التي كشفت عن مجموعة من التناقضات الهامة في النظام الدولي لحماية اللاجئين. ففي أغسطس/ آب ٢٠٠١ قامت سفينة الشحن الترويجية «ام. في. تمبا» بإفئاد مجموعة كبيرة من اللاجئين، معظمهم ينتمون إلى منطقة الهزارا الأفغانية، من سفينة غرقت في البحر بين إندونيسيا وأستراليا. ورفضت الحكومة الأسترالية التي يرأسها رئيس الوزراء جون هاورو التصريح للسفينة بدخول المياه الإقليمية الأسترالية بنية كسب استطلاعات الرأي لصالحها، وهي الخطوة التي تستدعي بقوة إلى الألمان استبعاد كوبا في يونيو/ حزيران ١٩٩٤ للاجئين اليهود على متن السفينة سالانت لويس - مما ترتب عليه إجبارهم على العودة إلى أوروبا. وخشية على سلامة الأشخاص الذين أنقذتهم السفينة الترويجية وعدمهم ٤٢٤، أبحر قبطان السفينة إلى المياه



رؤية أكثر تفصيلاً للموامل التي تقف وراء الهجرة القسرية إلى أستراليا. إلا أن لهذه الأحداث عدداً من الدلالات تستحق أن نبرزها في إطار الجدل الدائر حالياً حول حماية اللاجئين والعزل الدائمة لمشاكل اللجوء وطبيعة سيادة الدولة ومضمونها.

السياسات الداخلية

من الأخطار الماثلة في هذا الصدد أن الدول المتقدمة قد تحاول استخدام إعادة توطين اللاجئين كوسيلة للهروب من مسؤولياتها المحددة بخصوص حماية اللاجئين. وجدير بالذكر أن أستراليا صاغت على اتفاقية ١٩٥١ في عام ١٩٥٤، وعلى بروتوكول ١٩٦٧ الملحق بها في عام ١٩٦٧. وتتعلق الالتزامات الرئيسية بموجب هذه الصكوك باللاجئين الذين يصلون إلى أراضي أي طرف من أطراف الاتفاقية بغض النظر عن وسيلة الوصول. وبعد إعادة توطين اللاجئين

شعار سفينة إعلامية للاجئين يدور جميع الأستراليين من غير السكان الأصليين بأنهم هم أيضاً كانوا لاجئين قوارب

السابق المالكوم هريز في فبراير/ شباط ٢٠٠٢ أن ما يتراوح بين أربعة آلاف وخمسة آلاف في العام، كثير منهم من النساء والأطفال، لا يمثلون خطراً على سيادة أستراليا^{١٠}.

الملاحظة الثانية أن الرعب بأن القدرة على السيطرة على تحركات السكان قدرة ضرورية من القدرات السبائية للدولة رغم لا صلة له بالتاريخ، خصوصاً إذا ما تبنينا أصول نظام الدولة الحديثة إلى صلح وستفاليا عام ١٦٤٨. فحوازلت السفر والتأثيرات أمور حديثة النشأة إلى درجة ملحوظة ولا يمكن الادعاء بأنها اكتسبت قداسة بمرور الوقت من قديم الزمان. وكما استخدمت ضوابط التأشيرة في الثلاثينيات من القرن العشرين في محاولة لمنع انتقال اليهود الأوروبيين من ألمانيا وغيرها من الدول التي كانت تهددها النازية، كذلك أصبحت ضوابط التأشيرة في السنوات الأخيرة تستخدم لمنع الأفغان من تقديم طلبات لجوء إلى الدول الغربية. مما يضطرهم إلى الالتجاء إلى خدمات المهربين.

وبالإضافة إلى ذلك فإن هاجس «تهريب الأفراد» سواء بصورة جماعية ضخمة أو على مستوى السفينة قد يؤدي إلى إجراءات عكسية يقال إنها تنتهك من الديمقراطية الليبرالية أكثر من أي خطوات قد يلجأ إليها المهربون، كما أن هذه الإجراءات تطوحي في قدر كبير من الحرية، كما قال سيمارك ملاند مؤخراً عندما لاحظ أن الجميع بين القوانين الصارمة لتقييد الهجرة والتدابير الفعالة لمنع اللاجئين من الوصول بوتيرة مرتفعة يعني أن القوانين من ظروف مريبة أو غير محتملة ليس أمامهم مهرب آخر: أي أن اللوم يقع إلى حد كبير على الحكومات فيما يتعلق بوجود هؤلاء المجرمين في البشر الذين تشبه صورتهم، فالحكومات هي التي خلقت الحواجز التي يساعد المهربين الأشخاص المدعورين على الانتفاخ حولها^{١١}. وقد أدت سياسة أستراليا في احتجاز من يصلون إليها دون وثائق حجازاً إيجابياً إلى اعتقال لاجئين أفغان في ظروف مؤلمة في المعتكسات نائية (مثل معتقل ووميرا سيم السمعة الذي يحتجز فيه معظم الأفغان) حيث نجد أن درجة حرارة الصحراء المحيطة بها تتناسب مع درجة الانفعالية للجانبة النفسية التي قد تنجم عن الشعور باليأس والمذلة والقلق من المستقبل. ولكي تمنح الحكومة الأسترالية اقتراب مزيد من اللاجئين من أستراليا فلا مانع عندما من مضاعفة الضمانات النفسية التي يعاني منها أصلاً من يصلون إلى سواحلها. فليس يفريه على الإطلاق أن تكون النتيجة في محاولات الانتصار والطمع من الطعام وتجبر الفت من جانب من يشعرون أنهم يعملون عبداً على أنهم ختالة الأرض. وقد قال كريس جاتوسكي

التوطين لا يقدم مكاناً في صف وإنما تذكره بالضميم^{١٢}. فليس بمستغرب أن يتمتع تهريب الأفراد بما يصل فعلاً بنسبة اللاجئين الذين ينطبق عليهم تعريف الاتفاقية في إطار مجمل البرنامج الإنساني الأسترالي إلى أعلى حد لها على الإطلاق.

وقد تقلب الاعتبارات السياسية الداخلية بكل ساطعة على الالتزامات الدولية عندما يبدو أن هناك صراعاً حاداً بينهما. ويتبين أن احتمالات المكاسب على المدى القريب خادعة، حتى عندما تكون المكاسب ملموسة على المدى الطويل. وقد حذر رئيس مفوضية شؤون اللاجئين رود ليرز من ذلك بقوله لقد أصبح طالبو اللجوء يمثلون إحدى القضايا التي تثار في الحملات في معارك انتخابية كثيرة تمت مؤخراً أو ينتظر أن تأتي قريباً. حيث أصبحت الحكومات وأحزاب المعارضة تداري لتظهر بمظهر الأشد ضد طالبي اللجوء «الزائفين» الذين يتناقضون على بلدان... أما اللاجئين بحق فيجب ألا يصيبهم صاعياً مرة أخرى، ومن المؤكد أن هناك طرقاً أخرى للتعرف بالانتخابات. وفي حديثه عن محاولات أستراليا لاستبعاد «لاجئي القوارب» لاحظ رود ليرز بعدة أننا بحاجة إلى الاحتكام إلى القانون وليس إلى شريعة الغاب^{١٣}.

السيادة وهواجسها

إنه لمن اليسر المرر التشدد بمزاعم السيادة واتخاذها أداة بلاغية للتقليل من شأن الالتزامات الدولية؛ وهنا نجد ملاحظتين عامتين ترتبطان ببعض الشيء بهذا الموضوع.

أولاً أن إلزام دولة ما بمراجعة معايير معينة من معايير القانون الدولي هو في حد ذاته تعبير عن قدرتها السيادية. ولهذا السبب فإن

مسؤوليات أستراليا بموجب اتفاقية ١٩٥١ (يل والالتزامات أي دولة بموجب أي معاهدة أو اتفاقية

تقبلها طوعية) ليست تقييداً لقدراتها السيادية. بل إنكماساً لقدراتها السيادية في صورة أدائية. كذلك لا يصح الزعم بأن الاتفاقية لا تسير لأن كما كان مقدراً لها هي عام ١٩٥١، فهي حقيقة الأمر أن الزعم الذي تنفيه هذه الحجة هو أن عدد من يسري عليهم تعريف اللاجئ حسب اتفاقية ١٩٥١ أصبح أكثر مما توقعته الدول التي صاغت الاتفاقية. ولو أن هذه هي المشكلة حقاً لما كان العيب في الاتفاقية ولا في اللاجئين، وإنما تكمن ضد المشككة القيد التي ترغب الدول في وضعها لأميابه سياسية على حدود الشفقة على اللاجئين. وقد كتب وليس الوزراء الليبرالي

القادمين من أراض أخرى أحد التدابير الطوعية التي يجوز أن تتخذها الدول، ولكنه ليس التزاماً على أطراف الاتفاقية نفسها. لكن الحكومة الأسترالية سمعت مراراً إلى تهريب إحصائياتها بأن وصفته من وصولها إليها بمساعدة المهربين بأنهم «يتخطون دورهم» ويضرون بأعمالهم فدر أستراليا على مساعدة أشد اللاجئين حاجة، لكن هذه الحجة باطلة لأسباب ثلاثة.

أولاً أن الحكومة كانت تستطيع أن تلزم نفسها بتوفير نفس العدد من الأماكن الاقتصادية لمفوضية شؤون اللاجئين لإعادة توطين اللاجئين. أي أربعة آلاف لا جن كما هي السنوات الماضية، حيث لم يكن هناك أي تخفيض في عدد التأشيرات الممنوحة لإعادة الاستيطان لأسباب إنسانية في أماكن اللاجئين، وترجع هذه التخفيضات إلى أولويات الميرابية ولكنها تبقى أمراً تقديرياً في نهاية المطاف. ولم يكن في هذا إلا الأمل المراء للأنفان، لأن أن فرصة الأفغان المعادي في مجرد مقابلة مع أحد العاملين في إدارة الحماية بمفوضية شؤون اللاجئين الذين أرتفعت كثرة العمل في باكستان إضافة إلى أقصى من أن الزعم القائل بأن «لاجئي القوارب» يؤذن من هم أمس منهم حاجة، ليس سوى زعم أجوف. وقد حدثت التخفيضات فيها بالبرنامج الإنساني الخاص الذي يتطلب من المتقدمين أن يكون لهم راع في أستراليا دون حاجة إلى أن يكونوا لاجئين بمقتضى تعريف اتفاقية ١٩٥١.

ثانياً نظراً لأن تمثيل الهزارة (وهم أقلية شيعية طائفة تعرضت للتعبير والاضطهاد من سافر من جانب طالبان) أقل مما ينبغي في الجالية الأفغانية في أستراليا، فإن فرصتهم للمرور على رعاة لهم في أستراليا ضعيفة.

أن برنامج إعادة التوطين لا يقدم مكاناً في صف وإنما تذكره بالضميم^{١٤}

للغاية، ومن ثم فقد حرموا في واقع الحال من الانتفاع بالبرنامج الإنساني الخاص. ولا عجب أن أنهم يمثلون معظم الأفغان الذين يصلون بالقوارب، وأن الغالبية المظم منهم ينطبق عليهم تعريف الاتفاقية للاجئين.

وأخيراً فقد تم تسخير برنامج أستراليا لإعادة التوطين «بالخارج» بما يتماشى مع مصالح أستراليا لا مصالح اللاجئين المعوزين (إلى حد استخدام الملطي لاستبعاد اللاجئين المعالين أصحاب الحالات المكلفة). وقد خلصت دراسة أجراها مجلس اللاجئين باستراليا إلى أن برنامج إعادة

نموا هذه الكلمات الحكيمه، هذا إن كانوا قد حاولوا قراءتها أصلاً.

ويليام مالي يعمل بالتدريس في كلية العلوم السياسية بجامعة نيو ساوث ويلز بأكاديمية قوات الدفاع الأسترالية. وهو محرر كتاب «ميلاد الأصولية من جديد؟ أفغانستان وطالبان» (هيرست، ٢٠٠١)، ومؤلف «حروب أفغانستان» (بيلجريف، ماكملان، ٢٠٠٢).
عنوان البريد الإلكتروني:
w-maley@adfa.edu.au

1 Neville Roach 'Leadership minus compassion is tearing us apart', *The Sydney Morning Herald*, 25 January 2002.

2 Refugee Council of Australia: *The Size and Composition of the 2000-2001 Humanitarian Program: Views from the Community Sector*, Refugee Council of Australia, 2000, p53.

3 Rued Lubbers 'Don't kick refugees just to score points: Politicians who denigrate asylum seekers are playing with people's lives', *The Australian*, 20 June 2001, Refugees, vol 4, no 125, p31

4 Malcolm Fraser 'Inhuman mood betrays the golden rule', *The Sydney Morning Herald*, 5 February 2002

5 Michael Dummett *On Immigration and Refugees*, Routledge, 2001, p44

6 BBC World Television News, 29 January 2002

7 *Commonwealth of Australia House of Representatives Hansard*, 9 February 1969, p68

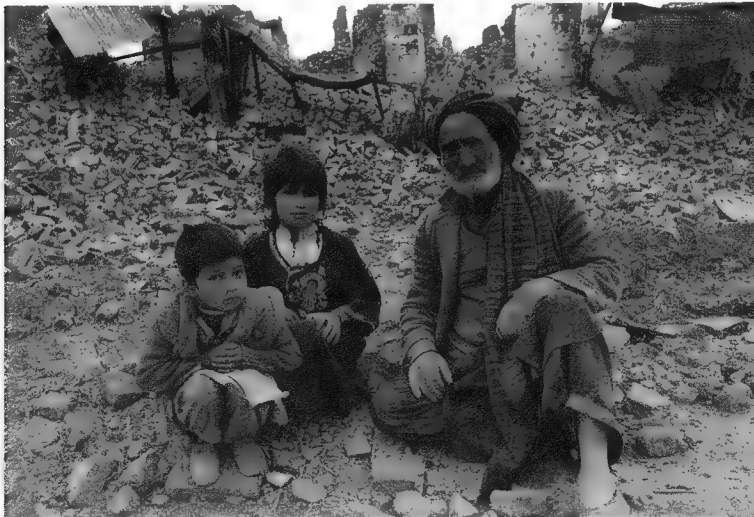
لمدة عقدين تقريباً. لكن شتان ما بين بدء العملية الانتقالية وتأسيس الهياكل السياسية الجديدة بصورة نهائية فهذه العملية تستغرق سنوات لا شعوراً. ويلاحظ أن التأكيدات التي صدرت عن السلطة المؤقتة بشأن سلامة المائدين ليست سوى تصريحات تعبر عن حسن النية؛ فالسلطة ليست في وضع يجعلها تضمن أمن هؤلاء المائدين. وفي الوقت الحالي لا توجد قوة أمنية دولية في منطقة هزارا جات التي يأتي منها معظم لاجئي الهزارة. ومن المستبعد أن ترسل إليها مثل هذه القوة قريباً.

كل ما عكسه هذه المشاكل هو طريقة متعنتة للنظر إلى العالم وعدم القدرة على الاعتراف بأن الشؤون الإنسانية معقدة بشكل لا يسهل له. وهذا ما يتناقض بشدة مع رؤية سيمر روبرت منزير مؤسس الحزب الليبرالي وأطول من شغل منصب رئيس الوزراء في أستراليا. ففي عام ١٩٤٩ قاد منزير المعارضة في البرلمان التي كانت ترفض إبعاد أحد لاجئي فترة الحرب، قائلاً إن السياسات في هذا المجال يجب تطبيقها بإدارة عاقلة، لا متعنتة ولا قاطعة. وإنما حكمة تمنع النظر في الحالات الفردية، وتذكر دائماً المبدأ الأساسي ولكنها تتفهم دائماً أن الإدارة القاسية لا تطور أي قانون وإنما تصره، وإن الإدارة التي تشتهر بسمة قاسية سيئة تثير العداء للقانون على نحو قد يدمرها في يوم من الأيام. لكن خلفاء منزير

المتحدث باسم مفوضية شؤون اللاجئين في يناير/كانون الثاني ٢٠٠٢، عندما اندلعت موجة ثانية من الاضطرابات احتلت عناوين الأنباء العالمية، فإن ما يحدث في ووميرا اليوم مثال مجسد للأخطاء التي يمكن أن تتمخض عن الاحتجاز^١.

الأوهام

قد تكون الحكومات متفائلة بشكل مضحك - وفي بعض الأحيان بشكل يكاد يكون إجرامياً - بشأن احتمال عدم تمكن اللاجئين من العودة بصورة آمنة إلى أوطانهم بعد فترة وجيزة من الحماية المؤقتة. ويلاحظ أن الحماية المؤقتة قد تكون مناسبة في حالات محدودة بشدة يمكن فيها إزالة التهديد قريب المدى لسلامة اللاجئين سريعاً. فهل يستطيع الأفغان من طائفة الهزارة العودة بصورة آمنة إلى أفغانستان؟ إن هذا هو ما أوجت به الحكومة الأسترالية في يناير/كانون الثاني ٢٠٠٢ لكن المراقبين الممثلين برون أن هذا الزعم يفترض إلى العنصرية، تماماً مثلما لو اقترح أحدهم في مايو/أيار ١٩٤٥ بأن الوقت قد حان لإرجاع اليهود الألمان إلى ألمانيا. ولا شك في أن أفغانستان، مع سقوط طالبان وتصويب السلطة المؤقتة الجديدة في أفغانستان في ٢٢ ديسمبر/كانون الأول، قد اجتازت منعطفاً هاماً، وأصبحت الاحتمالات أمامها الآن أفضل



اللاجئون الأفغان في أوروبا

بقلم: ر. فقيري

وفي أواخر ديسمبر/كانون الأول، عندما فقدت طالبان زمام السلطة، طلبت سلطات الهجرة من مجلس الوزراء والبرلمان الهولندي الموافقة على تعليق الإجراءات العادية للبت في طلبات اللجوء المقدمة من الأفغان، فتم الاتفاق على تجديد القرارات الخاصة بالطلبات الحالية والجديدة، وإعطاء إدارة الهجرة فترة سماح تصل إلى سنة للبت في هذه الطلبات.

وطبقاً للقانون الهولندي الجديد بخصوص الأجانب، يلزم تقييم الطلب المقدم من طالب اللجوء في خلال ستة أشهر من تقديم الطلب، وفي حالة قبوله إذا كان قد مر على الطالب ثلاث سنوات من الوجود الشرعي في هولندا، وإذا كان موطنه الأصلي غير آمن للعودة إليه بنهاية مدة الأعوام الثلاثة، فعندئذ يجب منحه إقامة دائمة. وهناك أفغان كانوا سيصبحون مؤهلين لهذا النوع من الإقامة الدائمة لو كانت طلباتهم قد نظرت فيها وقُبلت خلال الفترة من أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠١، لكنهم أصبحوا الآن مطالبين بالانتظار مدة غير محددة لمنحهم حقوقهم القانونية.

ويبدو أن وزارة العدل الهولندية تأمل في أن يصبح الوضع في أفغانستان آمناً بدرجة كافية بنهاية هذه المدة، الأمر الذي يسمح برفض طلبات اللجوء المقدمة من الأفغان، ولكن من الصعب الاعتقاد بأن المشاكل الأمنية في أفغانستان ستحل بهذه السرعة، ولو أعيد آلاف اللاجئين الأفغان إلى بلادهم فستصبح حياتهم في خطر، وقد ذكرت وزيرة العدل إيلا كالسميك أنها بصدد وضع سياسة بخصوص عودة الأفغان، والملتزمة إلى أنها قد تتطوّل على العودة القسرية في مرحلة لاحقة، فإثار هذا التصريح انزعاجاً شديداً بين اللاجئين الأفغان.

ويخشى اللاجئون وطالبو اللجوء الأفغان في هولندا وغيرها من الدول الأوروبية على مستقبل حياتهم، فمن الصعب القول بأن المئادين من المنفى سيحذون لهم مستقبلاً. ولذلك فإننا تأمل أن يدرس الزعماء الأوروبيون الوضع على أرض الواقع الأفغاني بإيمان قبل أن يقرروا إذا كانت عودة طالبي اللجوء الأفغان إلى بلادهم مأمونة المواقف أم لا.

١. ر. فقيري نائب رئيس اتحاد اللاجئين الأفغان في أوروبا

تمثل الأحداث المأساوية التي وقعت في الحادي عشر من سبتمبر/أيلول نقطة تحول في تاريخ بلد يبعد آلاف الكيلومترات عن نيويورك، وليس له صلة مباشرة بما حدث للبرجين التوأمين بمركز التجارة العالمي.

سوى الفوضى والفساد والقمع. ومع الأسف فإن الجماعات الجهادية الآن تصبح بالسلطة المؤقتة التي نصبها الأمم المتحدة في كابول، ولا يكاد وجودها يتيح أي مجال أمام النكثوقراطيين المستقلين لمباشرة مهامهم كما ينبغي. وحتى في العاصمة كابول نفسها لا يعم السلام إلا في النهار، بينما في الليل عندما تعود قوات حفظ السلام الأجنبية إلى قواعدهم يستشري البطش والقمع والإجرام في المدينة.

وقد بدأت الأطراف الأصولية، مثل «الجمعة الإسلامية» التي يتزعمها الرئيس السابق برهان الدين رباني وجماعة «الاتحاد الإسلامي» التي يتزعمها عبد رب الرسول سياف، تعد نفسها لتظهر إدارة قرضاي شريفاً من اعتنقها الليبراليين. وقد بدأت حملة التطهير بالنقل بقتل وزير الطيران عبد الرحمن في مطار كابول في فبراير/شباط ٢٠٠٢.

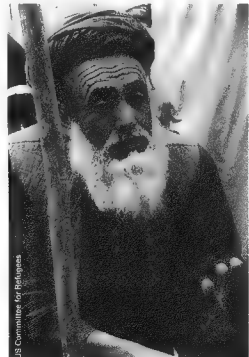
وكان كثير من الأفغان قد رحلوا إلى أفغانستان منذ سقوط طالبان، لكنهم رجعوا إلى أوروبا مرة ثانية شاعرين بالإحباط، بعد بحثهم عن فرصة للمشاركة في إعادة إعمار بلادهم، حيث تعرض بعض المئادين إلى أفغانستان للقتل أو الاختطاف، وعلى الرغم من أن الوضع لا يزال غير مستقر، فقد بدأت سلطات الهجرة في العديد من الدول الأوروبية تتحدث عن عودة اللاجئين الأفغان طوعاً أو حتى قسراً إلى أفغانستان. فدعا وزير الداخلية البريطاني اللاجئين الأفغان إلى المملكة المتحدة إلى العودة للمشاركة في عملية إعادة الإعمار، واتخذت بعض الدول الأخرى إجراءات لاحتواء تزايد أعداد اللاجئين الأفغان.

والظاهر أن السلطات الهولندية تسمى لإبعاد ٢٠ ألف لاجئ وطالب لجوء أفغاني موجودين حالياً في هولندا؛ ففي أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠١، توقفت إدارة الهجرة الهولندية عن البت في طلبات اللجوء المقدمة من الأفغان لمنع إصدار وثائق الإقامة للأفغان الذين قد يصبحون بعد بضعة أسابيع مؤهلين للترحيل.

والحق أن أفغانستان كانت تستحق الإشادة بدورها في إسقاط إمبراطورية القمع السوفيتية، ولكنها بدلاً من ذلك أصبحت أكبر منبع للمخدرات في العالم، ومركزاً لقيادة وتدريب الإرهابيين الأصوليين الإسلاميين، وكانت حركة طالبان بمثابة الفرع الأفغاني للقاعدة أكثر من كونها حكومة لأفغانستان، وعندما رفض قادتها تسليم أسامه بن لادن وأعانته إلى حكومة الولايات المتحدة كشف ذلك الموقف عن تبعية طالبان لتعليم القاعدة، وكان أول ضحية لهذه الأوضاع هو الشعب الأفغاني نفسه.

لا يعم السلام إلا في النهار

وقد تحققت هزيمة طالبان وإن حمل تنظيم القاعدة على أرض أفغانستان بشكل أو آخر؛ لكن نوعاً آخر من الأصولية الإسلامية عاد إلى السلطة، حيث عادت الجماعات المسماة بالمجاهدين التي كانت طالبان قد أقنعتها عن السلطة فيما مضى - عادت كي تسمى لإقامة دولتهم الإسلامية المثالية، وتوحي تحريرة الفترة من ١٩٩٢ إلى ١٩٩٦ بأن هذه الدولة الإسلامية لن تقدم للشعب الأفغاني



US Committee for Refugees

أفغانستان والتحديات أمام الجهود الانسانية في الحرب



مستوح للوحة النورية
للصليب الأحمر بالقبريه
من معمار كابل

ومن هنا فمن المفيد أن نلقي نظرة موجزة
على بعض التحديات القائمة في هذا الصدد.

العلاقة المتوترة بين حماية اللاجئين وحماية النازحين داخلياً

عندما بدأت العملية العسكرية الأمريكية
تتباطأ وكالات الأمم المتحدة بأن ما يتراوح بين
مليونين وثلاثة ملايين أفغاني سفيرون من
البلاد ليصبحوا في عداد اللاجئين. ولكن هذا
لم يحدث، فقد أغلقت الدول المجاورة
حدودها ومنعت طالبان التفتلات الجماعية،
خصوصاً في حالة الشباب الذكور فلم يفلح
في الخروج من أفغانستان إلا الأصحاء الذين
لديهم الموارد اللازمة لاستجواب الشاحنات أو
الحمبر والقادرين على اجتياز المعرّات
الجبلية الوعرة وتقديم الرشوة لحرس الحدود،
ويبلغ إجمالي عدد هؤلاء ٢٠٠ ألف شخص
اتجه معظمهم إلى باكستان. وكانت النتيجة أن
عدد النازحين داخلياً ارتفع من ١.١٥ مليون
قبل الحادي عشر من سبتمبر/أيلول إلى ما
يقرب من مليونين. وأصبحت أعداد كبيرة من
هؤلاء المشردين معرضة للمجاعة في
مخيمات ومستوطنات ليس فيها من الطعام أو
الأدوية إلا أقل القليل، وحيث الظروف غير
مهيأة، وحيث يضطر الناس لنقل حفر في
الأرض للاهتمام بها. كما دخلت العناصر
المسلحة أيضاً إلى مخيمات النازحين حيث

في أعقاب أحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول أصبح
تركيز المجتمع الدولي في أفغانستان يتجه نحو أولئك
المعرضين للخطر داخل الدولة، على العكس من معظم
الطوارئ الإنسانية الأخرى.

والإيرانية، والقويود التي فرضتها طالبان على
مفادرة أفغانستان، لم يستطع أكثر من ٢٠٠
ألف شخص الفرار من البلاد فيما بين السابع
من أكتوبر/تشرين الأول وحتى نهاية العام.
وكان لإغلاق مصام تدفق اللاجئين على هذا
التحو أثره في تحويل الانتباه إلى الأفغان
بالداخل. أما العامل الثالث، والأكثر حسماً،
فهو أن الولايات المتحدة وحلفائها الغربيين
جعلوا المعونات الإنسانية الموجهة
للموجودين داخل أفغانستان مكوناً أساسياً
من مكونات استراتيجيتهم السياسية
العسكرية، وذلك في محاولة لبيان أن الحرب
على الإرهاب ليست حراً ضد الإسلام أو
ضد الشعب الأفغاني.

لكن حماية الشعب الأفغاني ومد يد العون له
ليس بالأمر السهل، فلم تكن الإرادة السياسية
متوافرة دائماً، ولم تكن الآليات الدولية اللازمة
موجودة، وكانت هناك مصاعبات بين
اللاجئين، مما أدى إلى تنازلات فظة نجم عنها
تدمير المحصلة النهائية في بعض الأحيان.

هذا تثيراً محموداً يتناقض بشدة
يمثل مع رد فعل المجتمع الدولي على
ما حدث في كوسوفو أو رواندا عندما كان
نصيب الأسد من المعونات الدولية والاهتمام
الدولي يذهب إلى من يفرون من البلاد، بينما
ظل الباقون فيها لا يتلقون أساساً أي معونات
أو أي شكل من أشكال الحماية حتى انتهت
الحرب.

وهناك ثلاثة أسباب أساسية تقف وراء هذا
التحول. أولاً أن هناك أزمة إنسانية هائلة
تلوح في الأفق داخل أفغانستان لا يمكن
تجاهلها، إذ بات نحو ستة ملايين شخص
عرضة لخطر المجاعة، وعلى الرغم من أن
هذا التهديد يعود لما قبل الحادي عشر من
سبتمبر/أيلول فإن رجل الأعمالين بالوكالات
الدولية الإنسانية قبل بدء القصف الأمريكي
جعل الوضع أكثر إلحاحاً. ثانياً أن التدفق
الجماعي للاجئين الذي كان مرصفاً في
أعقاب حملة القصف الأمريكية لم يظهر كما
كان متوقفاً؛ فمع إغلاق الحدود الباكستانية

أجبرت الشباب من النكور على الانضمام لصفوف المجندين، ووردت أنباء عن وقوع أعمال عنف، خصوصاً ضد النساء. وكما لاحظ أحد المسؤولين الدوليين في مجال الإغاثة فإن الذين لا يستطيعون مغادرة البلاد... أسوأ حالاً بكثير ممن يعيشون في مخيمات اللاجئين خارج أفغانستان... وقد وصل عدد التازحين داخل أفغانستان المعرضين للموت إلى ١.١ مليون.^{١٧}

وفي الوقت الذي بدأت فيه مفوضية شؤون اللاجئين في الاهتمام باحتياجات التازحين، لم يكن هناك مركز العمليات الحامسة بالأنشطة الموجهة لرعاية التازحين الداخليين. وبذات مجموعة من المنظمات الدولية، وهي برنامج الغذاء العالمي، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، وصندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، والمنظمة الدولية للهجرة، وعدد من المنظمات غير الحكومية، أقصى ما في وسعها من خارج البلاد لجلب الغذاء والأدوية إلى الشعب في

إن التازحين الداخليين لم يكن لهم نصير على أرض الواقع

أفغانستان على الرغم من حملة القصف البرية والحرب الدائرة. واشترك معها العاملون المحليون والمنظمات غير الحكومية المحلية بشيعة في توزيع إمدادات الإغاثة متى استطاعوا على المعرضين لخطر المجاعة والموت. ولكن بصورة إجمالية، وكما يحدث في الكثير من الأزمات الإنسانية، لم يكن هناك رصد مركزي أو شامل لأحوال التازحين الداخليين ولا تقييم لاحتياجاتهم، ولم توسع أي استراتيجيات لمصانعتهم وتدريب المساعدة اللازمة لهم. أي أن التازحين الداخليين باحتصار لم يكن لهم نصير على أرض الواقع خصوصاً في مجال الحماية.

ويمكن تفسير هذا الموقف في مقر الأمم المتحدة، ففي أعقاب النزاعات الموقفة بين الوكالات الإنسانية في مجال اختصاصها خلال عام ٢٠٠٩، أكد الأمين العام للأمم المتحدة الجديد، نزاراً على رغبة الحكومات المانحة والديمقراطيين، أنه لن تكون هناك وكالة وحيدة مسؤولة دون غيرها عن شؤون التازحين الداخليين، وعلى الرغم من الاقتراح القائل بأن مفوضية الأمم لشؤون اللاجئين هي المرشح المناسب لتولي هذه المسؤولية الدولية، فقد تقرر بدلاً من ذلك أن يبقى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التابع للأمم المتحدة، وهو الجهاز المكلف رسمياً من المنظمة الدولية بتسيق أعمال الإغاثة، هو النقطة المركزية للجهود الإنسانية بالتازحين الداخليين. ومن أجل مساعدة المكتب في أداء مهمته بمرز من الكفاءة، وافق الأمين العام على إنشاء وحدة خاصة بالتازحين الداخليين، غير أنها لم تظهر إلى

حيز الوجود حتى يناير/كانون الثاني ٢٠٠٢، أي بعد بدء الأزمة الأفغانية الطارئة بوقت طويل. وفي ضوء هذا الفراغ الناشئ في مجال المسؤولية، وعدم مباشرة مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أو الوحدة لمهامهما، طلبت مفوضية شؤون اللاجئين السماح لها بأنغام بدور «قيادي» في العمليات التي تعنى باللاجئين والتازحين الداخليين وغيرهم من الضحايا من الحرب في أفغانستان. لكن هذا الطلب لم ينظر فيه إلا بعد انتهاء الحرب، وبدلاً من الاستجابة له اقترح على المفوضية أن «تعود إلى الأساسيات» وأن تركز في المقام الأول على حماية اللاجئين.

وبناء على ذلك، التزمت مفوضية شؤون اللاجئين طوال فترة الحرب بصلاحياتها الموهوبة، وقدمت الحماية والمساعدة للاجئين أساساً. ويشهد لها في هذا الصدد بأنها سمحت بنقل بعض الإمدادات المطلوبة بالمشاحات إلى مخيمات التازحين الداخليين البائسة المكتظة قرب الحدود الباكستانية والإيرانية، لكنها أجمعت على العمل مباشرة في هذه المخيمات وعن إنشاء مخيمات جديدة؛ وأرجعت موقفها هذا إلى المخاوف الأمنية.

والخشية من أن تؤدي مشاركتها إلى عرقلة تدفق اللاجئين. كذلك لم تدم المفوضية بدور قوي في الدعوة إلى حقوق هؤلاء وغيرهم من التازحين على الرغم من تواتر الأليات من المشاكل المتعلقة بالحماية داخل المخيمات. وتعرضت المفوضية لانتقادات حادة قالت إن جهودها للعمل من أجل التازحين الداخليين مبالغ فيها أكثر مما ينبغي، وعاب عليها البعض عدم استمداها بما هي الكفاية في أثناء أزمة كوسوفا الطارئة (عندما كان اللاجئين بحاجة إلى الاهتمام)، كما تأثرت المفوضية بموقف المسؤولين في مقر الأمم المتحدة الذين يؤيدون حصر جهودها في نطاق أضيق من المهام، ومن ثم أصغر الدامول بالمفوضية على أن أفضل شكل من أشكال الحماية للمعرضين للخطر داخل أفغانستان هو «فتح الحدود».

لكن الحدود المفتوحة، لم تكن حلاً عملياً في الوقت الذي كانت فيه كل الحكومات في الدول المست المجاورة لأفغانستان تصر على إبقاء حدودها مغلقة لأسباب أمنية. وكانت الولايات المتحدة إلى حد كبير تؤيد هذا الإغلاق، ومن المؤكد أن باكستان رضخت للضغط في بعض الأحيان فسمحت بدخول بعض الحالات «المعرضة للخطر»، ولكنها أوضحت أساساً أنها لا تستطيع استيعاب المزيد من اللاجئين الأفغان، حيث أن باكستان وإيران بهما أصلاً ما يقرب من أربعة ملايين أفغاني من أوقات سابقة، وكانت باكستان تخشى أن يلم المجتمع الدولي، رجاله، مثلاً فعل عندما انسحب السوفيت، ويترك اللاجئين مرة أخرى وحدهما أمام

أعداد هائلة من اللاجئين تحتاج للرعاية. وكان للضغط من أجل فتح الحدود رغم كل المواقف - وهو ما فعله معظم دعاة حقوق اللاجئين وحقوق الإنسان - الأثر أيضاً في تقليل الطاقة المطلوبة لتوجيهها لوضع الاستراتيجية اللازمة في محاولة لحماية السلامة الشخصية للملايين المحاصرين داخل أفغانستان. فعلى سبيل المثال لم يوجه هذا اهتمام قليل بدرجة ملحقة إلى إمكانية إنشاء مناطق آمنة في جهات مختلفة من أفغانستان لحماية التازحين الداخليين وغيرهم من جموع الضحايا مع انسحاب طالبان. ويبدو أن ذكرى تجربة سربرينشتا الأليمه قد استحضرت بفرض استبعاد هذه الفكرة، أو ربما انتصر الرأي القائل بأن الذين يمانون من سوء التنبؤ سيستعرضون للخطر إذا انتقلوا إلى مخيمات تخزن من المرافق التماساً وأسيروا بها بدون فهم مرضية. لكن هذا هو عين ما فعله مئات الآلاف، بانتقالهم إلى المخيمات في أماكن مختلفة من أفغانستان حتى على الرغم من النقص الشديد في الممرات والحماية. فمما كان يتوقع من الأفغان أن يفعلوا عندما تنفذ المؤن الغذائية في بيوتهم، وبدأ القنايل تهتمر عليهم وبشتت القنائل يقول أحد الأشخاص المسكرين إن كل منطقة آمنة من هذه المناطق تتطلب ما يتراوح بين ألف وثلاثة آلاف من الجنود لضمان توفير الحماية الكافية لها. وهناك عدد من الدول التي ربما كانت ستقدم بدور «المرور» ولكن لا المناطق الآمنة ولا الأفكار الأخرى التي تشابهها تالت حظاً من الدراسة الجادة. ولو لم تكن الحرب قد انتهت بهذه السرعة لكان الرفض المتجمل لفكرة المأذونات الآمنة قد أودى بحياة الكثيرين من الأفغان.

وقد أصبح وجود الاستراتيجيات الشاملة مطلباً الآن أكثر من أي وقت مضى لحماية ومساعدة اللاجئين والتازحين الداخليين الذين بدأوا في العودة إلى ديارهم، وفي ظل الصراعات الداخلية الدائرة بين الممرات المختلفة في أفغانستان واحتمال وقوع أعمال انتقامية وحالة عدم الاستقرار بصورة عامة فمن المستحسن تشجيع مفوضية شؤون اللاجئين بما لها من صلاحيات في مجال الحماية على القيام بدور محوري في عملية إخراج كل من اللاجئين والتازحين الداخليين. وكانت المفوضية قد لعبت الدور الرئيسي في طمسكتكس المجاورة بين عامي ١٩٩٢ و١٩٩٥ لاصطحاب التازحين الداخليين واللاجئين العائدين إلى المناطق التي كانوا يعيشون بها، ومناجمة أحوالهم في هذه المناطق، ومعالجة السلطات والمنظمات المحلية نيابة عنهم حينما وقعت تعرشات على غير ذلك من انتهاكات حقوق الإنسان، بل وساعدتهم على تحريك الدعوى القضائية في قضايا النزاع على الممتلكات. لذا اللون من المشاركة يجب أن يحدث في أفغانستان أيضاً. ولكن مع الأسف (وفي كتب هذه السطور، أي في

وغير سياسية وأن «يقوم بها مدنيون من أجل المدنيين»، فإذا لم تكن المعونة منفصلة انفصلاً واضحاً عن العمليات العسكرية فإن استقلاليته ومصداقيته تضعف. ولا شك في أن إسقاط شاحنات الأغذية من على ارتفاع ٢٠ ألف قدم بدون مناهضة توزيعها على المحتاجين استراتيجية أبعد من أن يوافق عليها العاملون في مجال الإغاثة، فهي عملية محفوفة بالمخاطر، لأنها قد تجتذب الناس إلى مواقع قد لا يتمتعون فيها بالحماية أو قد تصبح فيها الأغذية، كما أنها لا توفر أكثر من وجبة واحدة، أو أقل من ١/٦ من إجمالي الاحتياجات الغذائية المطلوبة حسب

الواضح بين أدوار الجهات المخترطة في أعمال الإغاثة والقوات العسكرية في أثناء الطوارئ وخصوصاً عندما تكون هذه القوات أطرافاً متصارعة في سياق الصراع. ولكن الأمر يختلف بالنسبة للولايات المتحدة في حربها في أفغانستان حيث تتحجم الأهداف العسكرية أساساً بالأهداف الإنسانية. فلكي تضفي الولايات المتحدة مزيداً من المصداقية على حملاتها العسكرية على تنظيم القاعدة وأنصاره من طالبان، فقد سمعت إلى كسب احتمال المجاعة الوشيكة. وكان ذلك بمثابة إسلامي بداية عن طريق إقامة جسر جوي نقل شاحنات الغذاء إلى أفغانستان لدره احتمال المجاعة الوشيكة. وكان ذلك بمثابة لعبة علاقات عامة ولكنه أدى إلى إسقاط ٢,٥ مليون وجبة جاهزة على مناطق تائية من البلاد على مدى شهرين.

لكن معظم الأصوات في مجتمع منظمات الإغاثة ترى أن «إسقاط الغذاء والوقود في أن ماء» ضرب من التناقض الصاغر. حيث قالت كبريات وكالات المعونة إن التحركات الإنسانية يجب أن تكون محايدة ومتجردة

منتمصاف مارس/ آذار) لم تكن الأمم المتحدة قد قررت بعد تكليف مفوضية شؤون اللاجئين بالمسؤولية الإجمالية عن عودة اللاجئين والمهاجرين الداخليين. وبفضل عن ذلك فإن الناشئين يقدم لهم الغذاء والكساء ومواد البناء ولكن دون الاهتمام كما ينبغي بالمساعدة الشخصية وحقوق الإنسان. إذن فالمطلوب هو نشر العاملين المختصين بالحماية في مفوضية شؤون اللاجئين في مناطق المودة بدعم من العاملين الميدانيين التابعين لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وتشكيل «فرق عاملة مختصة بالحماية، حتى يمكن الجمع بين مختلف المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني والحكومة الجديدة بصورة دورية ليست مشاكل الحماية ووضع الاستراتيجيات اللازمة في محاولة لتعامل معها.

العلاقة المضطربة بين الاعتبارات العسكرية والاعتبارات الإنسانية

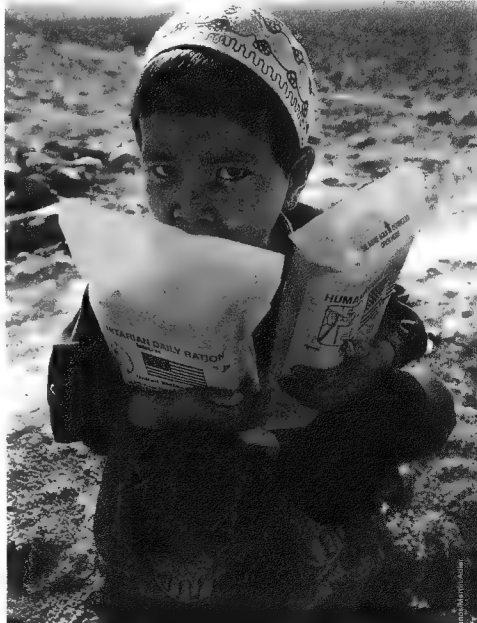
يدعو كثير من العاملين في مجال المنظمات الإنسانية إلى ضرورة الإبقاء على الفصل

فالمصالح الإنسانية والأمنية ... تتلاقى في كثير من الأحوال

التقديرات، ولكن في الوقت الذي اضطر فيه جميع العاملين الدوليين في مجال الإغاثة إلى مغادرة أفغانستان، وتعرض فيه المأموين المحليين للمضايقات، ولم تتمكن معظم القوافل البرية من الوصول لغايتها، كل الإسقاط الجوي يمثل أحد البدائل القليلة المتاحة للوصول إلى المناطق المعزولة. كما أن الإنسان الجائع لا يعنيه إذا كانت الوجبة تأتي من مصدر مدني أو عسكري؛ ومن ثم فإن تأكيد مجتمع المعونات الإنسانية بإصرار على الصفة المدنية للمعونات أدى إلى وضع هذا المجتمع في موقف غير لائق يوحي بأنه يستكثر الغذاء على الموجودين في مناطق تعاني من سوء التغذية على نطاق واسع.

وكانت نفس هذه التحفظات قد أثرت بشأن دور العسكريين في أزمة كوسوفا، حيث أعترف مجتمع منظمات الإغاثة الإنسانية بنفسه أنه كان غير مستعد لتقديم المأوى الكافي لمئات الآلاف من اللاجئين المتدفقين على مقدونيا وألبانيا، ولكنه واجه موقفاً صعباً عندما تدخلت منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) لبنا مخيمات للاجئين وإقامة الغيام المطلوبة وتوفير الأمن للمخيمات، حيث قال مجتمع وكالات الإغاثة آنذاك إن تصرف الناتو من شأنه أن يفوض زعم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بأنها محايدة ومتجردة، ويعزل المخيمات إلى أهداف عسكرية ويهدد العلاقات مع سلطات بلغراد.

إن هذه بواعث قلق مشروعة حقاً، ولكن يبدو أن الحفاظ على الاستقلال للتحركات الإنسانية في كافة الظروف ليس ممكناً، بل قد يكون في بعض الأحيان خطراً على الجموع التي يحاول المجتمع الدولي حمايتها، أما المنهج الأكثر واقعية فهو يتمثل في وضع إطار مع بداية كل حالة من حالات الطوارئ لدعم مزيد من التواصل بين جهات الإغاثة والعسكريين. وتعتبر دراسة لتقييم الأوضاع في مرحلة ما بعد الصراع، أجريت بتكليف من





مخيم اللاجئين
الدوليين بالقرب من
مزار شريف، ٢٠٠٦

موضوعة شؤون اللاجئين، بأن المفوضية كانت ستصبح أكثر استعداداً لو أنها شاركت مع الناتو في التحطيط لهذا الطرف الطارئ^١. فالمصالح الإنسانية والأمنية في آخر الأمر تتلاقى في كثير من الأحوال، والمشاركة في التحطيط ووضع الاستراتيجيات يمكن أن يكون لها تأثير كبير في ضمان تحسب الطرفين للنتائج الإنسانية للاستراتيجية العسكرية بسهولة أكثر والتعامل معها بصورة أفضل، وعلى وجه الخصوص يمكن لهذه المشاركة أن تضمن التنسيق بين الضربات الجوية وعمليات توصيل الأغذية حتى يضمن حماية قواعل وطرق الإمداد وتبنيه العسكريين إلى مناطق المجاعات التي ينبغي إمرار شحنات الأغذية عبرها.

لكن هذا التعاون لم يحدث في أفغانستان، خصوصاً عندما بدأت مرحلة اندحار طالبان. فقد تم تخطيط جسور جوية مشتركة. لكنها أصبحت لا داعي لها في النهاية. وعملت وكالات الإغاثة بهمة وعلى رأسها برنامج الغذاء العالمي بدعم سياسي وعسكري من الغرب لتخزين ملايين الأطنان المترية من الغذاء في البلاد المحيطة بأفغانستان ثم نقلها بالشاحنات إلى أفغانستان حتى تدرا إلى حد كبير المجاعة التي يشهدها بانتشارها على نطاق واسع

لكن أزمة أفغانستان كشفت أيضاً عن إحطار الإطراء في التعاون بين وكالات الإغاثة والجهات العسكرية؛ فعندما صدر تصريح مشترك من برنامج الغذاء العالمي والحكومة الأمريكية في يناير/كانون الثاني بأنهما أنقذا أفغانستان من المجاعة، بدا أن هذا التصريح أعد أساساً ليؤكد أن حملة القصف الأمريكية لم تؤد إلى حدوث مجاعة، وأن الولايات المتحدة وشريكها برنامج الغذاء العالمي أنقذا الشعب الأفغاني^٢. ولا شك في أن جهود برامج الغذاء العالمي تستحق الإشادة، لكن هذا التقييم كان مثقالاً أكثر من اللازم، كما أنه أشار إلى الخطر الذي ينشأ عندما تكون الحكومات التي تقوم بالمعطيات لشدة الإغارة في التمويل الرئيسي لعمليات الإغاثة. وفي وقت الإعلان كانت أفغانستان لا تزال ترحض تحت وطأة مشاكل خطيرة في الأمن الغذائي والحماية، وحيث أهدأت الأنباء أن حوالي مائة من الأطفال وكبار السن من النازحين الداخليين يموتون كل يوم بسبب المجاعة والعيش في الغراء خارج مدينة هيرات^٣. ولم تصل أي أغذية إلا فيما ندر إلى الموجودين في قندهار والمناطق المحيطة بها. أما في جلال اباد ومزار الشریف فقد كان زعماء الحرب المحليين يستولون على الأغذية المرسلة إلى البوصى، وملت وكالات الإغاثة عاجزة عن الوصول إلى جيوب أخرى في مناطق مختلفة من أفغانستان، وورد أن سوء التغذية يشهد يوماً بعد يوم. وملت الأزمة الإنسانية من وجهة نظر اللجنة الأمريكية

للاجئين ومنظمة "أنقذوا الأطفال" وغيرها من وكالات الإغاثة "حادثة بدرجة كبيرة، حيث قالت هذه الجهات إنه لو أمكن درء المجاعة «فلن يستمر ذلك لأكثر من شهرين».

ومن جوانب الخلاف الأخرى بين مجتمع الوكالات الإنسانية والمؤسسة العسكرية حملة القصف نفسها. فعلى الرغم من أن الأغلبية تقبل فكرة أن الولايات المتحدة كان عليها أن ترد باستخدام القوة على الضربة التي وجهت لمركز التجارة العالمي والبيتاوتان، فإن بعض المنظمات غير الحكومية وبعض مسؤولي الأمم المتحدة أعربوا عن معارضتهم للقصف اليومي، ودعوا إلى «وقف» للسامح بتوصيل الغذاء. كما لفت آخرون الانتباه إلى عدد الضحايا في أرواح المدنيين. وحيث أن الولايات المتحدة بطبيعة الحال كانت لها مصلحة أكيدة في تجنب الخسائر المدنية، فقد حاولت جاهدة أن تقتصر ضرباتها على الأهداف العسكرية. لكن الخسائر تفاقمت على الرغم من ذلك، وبينما قدر البعض أنها إجمالاً بالغ المئات فقد زعم آخرون أنها تصل إلى الآلاف. غير أن

الاعتراضات من جانب المؤسسات العامة والحاصلة تراجمت بشكل كبير عندما تحقق التصبر سرياً، وعندما أصبح واضحاً أن الكثير من الأفغان يرحبون بالإغاثة بنظام طالبان. إلا أن ما أعقب ذلك من أخطاء خلال القصف والهجمات البرية التي قامت بها القوات الأمريكية ضد مدنيين أبرياء بين ضرورة المتابعة المستمرة من جانب منظمات حقوق الإنسان والمنظمات الإنسانية للتحركات العسكرية بفرض الضغط على العسكريين لتحقيق في تلك الوقائع واتخاذ مزيد من الاحتياطات. كما أن إسقاط القنابل للتحركات العسكرية يفرض مدنيين أبرياء لا تفجر وتظل خطراً دائماً يهدد المدنيين الأفغان. يمد أفة أخرى تدربها منظمات حقوق الإنسان التي تعتبر هذه الأسلحة استخداماً للقوة بشكل غير مشروع.

الجدل حول قوة الأمن الدولية

اتضعت الحاجة إلى قوة أمم متعددة الجسيات تحمي إمدادات الإغاثة والمعلمين في هذا المجال والمدنيين عندما انهار حكم

الخلاصة

لا يزال الأمن وحماية المدنيين أدق مشكلة تواجه أفغانستان في مرحلة ما بعد الحرب. ولا توجد أي كمية من الغذاء أو الإمدادات يمكن أن تكون بديلاً عن تلبية هذه الحاجة الأساسية. ومن المؤكد أن الوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية والمعالين المحليين في أثناء الأزمة تملأوا بعيوبة وشجاعة مذهلة فيما بذلوه من جهود لضمان ألا تتم المجاعة والأمراض أعداداً كبيرة من الناس داخل أفغانستان. وقد شارك العسكريون الأمريكيون في هذه الجهود لأن لهم مصلحة واضحة في إبراز أن الحملة ليس موجهة ضد الشعب الأفغاني. غير أن التركيز الدولي على توفير الغذاء والدواء والمأوى لم يتأهله مبادرة مناصرة توفير الأمن والأمان للمحاصرين داخل البلاد. وحتى عندما انتهت الحرب، فقد انتزع مرة أخرى من التأخير الطويل في إنشاء قوة الأمن الدولية ومن الصلاحيات المحدودة الممنوحة لها أن المسؤولية الدولية المقبولة لآدء المجاعة ما زالت لا تشمل على حماية السلامة الشخصية وحقوق الإنسان للناس داخل حدودهم الوطنية. ولكن التوجه المستقبلي لأفغانستان سوف يقرر إلى حد كبير بكمية تعامل المجتمع الدولي مع هذه الفجوة في مجال الحماية، التي ما زالت من أخطر العيوب التي تشوب الجهود الدولية في التعامل مع الأزمات الإنسانية.

روبرت كوهين في المدير المساعد لمشروع كيو، في النزوح الداخلي بمؤسسة بروكنغز. شاركت في تحرير «المجموع الفارة: الأزمة العالمية للنزوح الداخلي» (بروكنغز، ١٩٩٨). وتقر روبرتا كوهين عن شكرها وتقديرها للمساعدة البحثية التي قدمتها لها ماريان ميكر. عنوان البريد الإلكتروني: RCOHEN@brookings.edu

1 "Hanger, winter biggest threats to Afghans", The Daily Yomiuri, Tokyo, 11 October 2001.

2 Michael O'Hanlon, Brookings Institution Press Briefing, 12 October 2001

3 The Kosovo Refugee Crisis, UNHCR Evaluation and Policy Analysis Unit, February 2002, para. 554

4 "Massive food Delivery Averts Afghan Famine", Washington Post, 31 December 2001

5 "Refugees Left in the Cold", The Guardian, 4 January 2002

6 US Committee for Refugees, Press Release, 7 January 2002

7 "Managing a War of Pressure and Patience", Washington Post, 16 December 2001.

ناحية أخرى لم تتم السيطرة بالسرعة الكافية على الصراعات الداخلية بين الفصائل المختلفة التي عرفت إنشاء هذه القوة.

أما القوة الدولية التي تشكلت بتكليف من الأمم المتحدة في يناير/كانون الثاني (قوة

لا يزال الأمن وحماية المدنيين أدق مشكلة تواجه أفغانستان في مرحلة ما بعد الحرب.

المساعدة الأمنية الدولية) فلم تكن كبيرة بما يكفي ولم تكن صلاحياتها واسعة بما يجعلها قوة فاعلة: فاقصر دورها على العاصمة كابول لحماية الحكومة المشكلة حديثاً، وتآكل التفكير في أي توسيع لدورها إلى مناطق أخرى، فلم يكن بالإمكان نشر أكثر من ٤٥٠٠ جندي فقط. ونتيجة لذلك استمرت حالة انعدام الأمن عبر مناطق واسعة من البلاد، ومنها الطرق المؤدية إلى كابول، وتعرض وصول الغذاء والإمدادات إلى مناطق كثيرة، وتزداد اللاجئين والنازحون الداخليون في العودة إلى ديارهم، وأصبح بالإمكان التخطيط للتسمية وإعادة البناء على نطاق واسع ولكن ظل من المتعذر تنفيذ هذه المخططات.

أما إذا تم نشر قوة دولية أكثر فعالية فإن ذلك من شأنه أن يعطي هبة للحكومة المركزية الجديدة من خلال تمكينها من حكم عموم البلاد. ريثما يتم إنشاء جيش وطني وشرطة وطنية، وردع العناصر الإجرامية التي قويت شوكتها الآن في ظل غياب العسكريين، والإعراب عن جدية المجتمع الدولي في تحقيق الاستقرار في أفغانستان. ومن الواضح أن مثل هذه القوة مطلوبة لحماية الطرق الرئيسية والجسور والمستودعات عبر أنحاء البلاد، ومصاحبة وحماية للقوافل والمعالين في مجال الإغاثة، والدفاع عن المدنيين في المدن الكبرى ضد الهجمات العشوائية غير المبررة، وردع الصراعات الداخلية بين الفصائل، ونهية البيئة اللازمة لعودة ملايين من النازحين الداخليين واللاجئين.

وفي نهاية يناير/كانون الثاني ناشد الرئيس الأفغاني الجديد الأمم المتحدة صراحة توسيع قوة الأمن الدولية، مشيراً إلى أن الحكومة والكثير من أبناء الشعب الأفغاني يؤيدون توسيع نطاق هذه القوة. كما أعرب مسؤولو الأمم المتحدة ووكالات الإغاثة عن مشاعر مماثلة، ولكن حتى الآن يبدو أن الإرادة السياسية غير موجودة لتلبية هذه الدعوة، وهو ما يرجع بصورة أساسية إلى معارضة كبار المسؤولين في وزارة الدفاع الأمريكية.

طالبان وخضعت مناطق واسعة من أفغانستان لحكم قطاع الطرق وغياب القانون، وفي غياب الحكومة والجيش وقوات الشرطة أو النظام القضائي استولت الجماعات المسلحة، التي تحالفت أحياناً مع زعماء التحالف الشمالي أو مع قوات طالبان

المتفجرة، على طرق الإمداد الحيوية وهاجمت قوافل المعونات وهدمت واحتلت مكاتب المعونة ومخازنها وتحرشت بالمعالين في مجال الإغاثة وضربتهم ودخلت في صراعات داخلية بين الفصائل المختلفة. بل إن وكالات الإغاثة الدولية في منتصف ديسمبر/كانون الأول لم تجد الجو الأمن اللازم لتوزيع قدر كبير من الغذاء الذي كانت قد خزنته في أفغانستان وغيره من الدول المجاورة لإطعام ملايين من الجائعين.

وإذا كانت الأهداف العسكرية والإنسانية للولايات المتحدة قد انتفت في أوقات مختلفة في أثناء حملتها على أفغانستان، فقد تلاشى هذا الالتفات إزاء فكرة إنشاء قوة أمن دولية لتسهيل توصيل شحنات الغذاء وحماية المدنيين الأفغان. فقد حال البنتاغون بالعلم دون إنشاء قوة دولية فاعلة بدعوى أنها سوف تعيد عن الفرض العسكري الأساسي وهو هزيمة أسامه بن لادن وتطهير القاعدة. ونظراً لتجربة الأليمة التي مرت بها الولايات المتحدة في الصومال، والتي لا تزال تلتلها، فقد رأت الولايات المتحدة أن القوات الدولية منسحب أهدافاً للهجوم عليها، مما سيضطر القوات الأمريكية للمبادرة إلى نجدتها مما يتسبب في وقوع الضحايا.

وأدى هذا الخوف من الوقوع في مستنقع دماء الدولة، بوزير الدفاع دونالد رامسفيلد إلى التهوين من شأن تصهر الأوضاع الإنسانية والأمنية في أفغانستان، مشهاً «القتال وغياب القانون، ههيا بالأوضاع في بعض المدن الأمريكية أيضاً». ونظراً لأن الولايات المتحدة اعتمدت بدرجة كبيرة على التحالف الشمالي لحوض القتال في معظم الأحوال فقد اتجهت إلى التقليل من شأن أعمال السلب وتهديد المعالين في مجال الإغاثة التي حدث معظمها في المناطق التي تسيطر عليها قوات التحالف. ومن ناحيتهم عارض أعضاء التحالف الشمالي تركز أعداد كبيرة من القوات الأجنبية في أفغانستان خشية أن يؤدي ذلك لتقويض سلطتهم. وافتحروا كبدل عن ذلك إنشاء قوة أمن أفغانية تملأاً، ولكن الواضح أن هذه القوة تندر تشكيلها في الوقت المناسب، ومن

إعادة الروح إلى عملية إعادة التوطين: تغيير المناهج تبعاً لتغير ظروف الواقع

بقلم: جون فريديريكسون

شؤون اللاجئين. وهنا تكمن المعارضة المحورية: فكيف يمكن التوفيق بين الرغبة في حماية اللاجئين من خلال إعادة التوطين، ورغبة الدول في إدارة الهجرة من خلال برامج تسمح بدخول نوعيات معينة فقط من المهاجرين، مثل العمال المهرة وعائلات الذين سبقوا إلى الهجرة إليها؟

ومن الناحية العملية يمكن تعريف إعادة التوطين عن طريق العديد من المراحل المتتابعة التي تكمن برامج أخرى للهجرة تدبرها الدولة، مثل تحديد الحالات وتقييم الاحتياجات وإثبات الهوية وتسدّد الأهلية واستمعاء الإجراءات المتعلقة بالنقل والتموّل وأخيراً البدء في البلد المستقبل.

إلا أن سياسة إعادة التوطين لها ثلاث وظائف رئيسية، كلها ترتبط بمصالحات مفوضية شؤون اللاجئين في مجال الحماية وانتزاعات الدول في هذا المجال، وهي:

- تقديم الحماية الدولية، وتلبية احتياجات اللاجئين الذين تتعرض حياتهم وحرّيتهم وصحتهم وأمنهم وما لهم من حقوق أخرى أساسية من حقوق الإنسان للخطر
- أن تكون ملائمة لمحنة اللاجئين
- أن تكون أداة للمشاركة الدولية في المسؤولية

وهكذا بينما تعد سياسة إعادة التوطين جزءاً من ظاهرة الهجرة العالمية، فإن ملامحها وخصائصها المميزة راسخة في نظام اللجوء الدولي وقوانين حقوق الإنسان، مما يميزها عن سائر جوانب الهجرة الدولية.

ومن المنظور الواسع لنظام اللجوء، ثمة مقابلة بين اللجوء كشرط لله قضايا قانونية وشخصية ومصادرة لتحتاج إلى إثبات لها من جانب السلطات الوطنية المختصة - وجماعات اللاجئين - الذين قد يتسمون بمصالحات جماعية تتطلب من المجتمع الدولي اتخاذ إجراءات لضمان حمايتهم ونجاتهم على المدى الطويل - وهذه المقابلة تعد مسألة محورية في الجدال حول دور إعادة التوطين كرد فعل لأزمات اللاجئين وجدواء كاداة لحل المشكلة بصورة دائمة.

كان للأحداث المأساوية التي وقعت في الحادي عشر من سبتمبر/أيلول ٢٠٠١ أضداد غير متوقعة على اللاجئين في أماكن بعيدة عن موقع الحدث نفسه، وكان أشد هذه الأضداد هو تركيز الاهتمام الدولي على محنة الشعب الأفغاني.

وكانت دول كثيرة قد أصبحت لا تحبذ عملية إعادة التوطين خلال التسعينيات من القرن العشرين. ولكن في أعقاب الأحداث المأساوية في الحادي عشر من سبتمبر/أيلول قد تصبح هذه العملية من أفيد الأدوات المتاحة في عدة الحماية.

ما المقصود بإعادة التوطين؟

إعادة التوطين مصطلح يعني أشياء كثيرة يختلف معناها من شخص لآخر. فالبعض يعتبرونه نشاطاً شيقاً ومحدوداً يقتصر على أعنف حالات انتهاك حقوق الإنسان وعلى الأشخاص الذين يعانون من صدمات شديدة، بينما يعمده آخرون حقاً أصيلاً للأفراد الذين يطلبون الحماية (أي إذا كنت لاجئاً، إذن لا بد من إعادة توطينك).

وتتدرج عملية إعادة التوطين ضمن الصلاحيات الممنوحة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في مجال الحماية. فالمفوضية مخولة سلطة توفير الحماية الدولية للاجئين عندما تقتل في ذلك الحكومات وعندما يصبح الأفراد والأسر عرضة للمخاطر. والمفوضية مكلفة بالبحث عن حلول دائمة لمحنة اللاجئين من خلال إرجاعهم لأوطانهم بمحض إرادتهم متى سمحت الظروف، أو من خلال مجموع من أمالي اللجوء المضيق، أو بتوطينهم في بلد ثالث. وعلى العكس من تعزير الإرجاع التسري للوطن المنصوص عليه في اتفاقية ١٩٥١ الخاصة باللاجئين، أو الحق المنصوص عليه عام ١٩٤٨ في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في السعي للحصول على اللجوء والتمتع به، فإن ثالث التوطين نشاط متروك لتقدير الدول وإرادتها الطوعية. على الرغم من أنه يمثل نشاطاً أساسياً من أنشطة الحماية في عرف مفوضية

٢٠١٠ حولي حكومة مؤقتة جديدة السلطة أصبح الآن أكثر من ٢.٥ مليون لاجئ أفغاني في إيران وباكستان وأملون في أن يتمكّنوا من العودة إلى ديارهم وإعادة بناء مساكنهم ومجتمعاتهم.

إلا أن هناك لاجئين آخرين تمطلت حركة حياتهم مرة أخرى. فبالفئة المحظوظة التي ظفرت بمكان لها في إطار برامج إعادة التوطين المصدرة التي تدبرها الدول الغربية أصبحت ترى مستقبلها مهدهاً مع إلغاء الرحلات الجوية في الحادي عشر من سبتمبر/أيلول وما بعده وتحويل مسارها. ويعد أن ألغت الحكومة الأمريكية برنامجه (وهو أضيق برنامج من نوعه في العالم) عقب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول بفترة وجيزة، مما عرقل دخول أكثر من ٢٢٠٠٠ لاجئ كانوا قد سبق أن حصلوا على موافقة على دخولهم.

ويخضع برنامج الولايات المتحدة لإعادة التوطين لتدقيق مكثف، كما أدت التدابير الأمنية المشددة وجهود مراقبة الحدود إلى مزيد من القيود على فرص الحصول على اللجوء. وهذا البرنامج في حقيقة الأمر هو برنامج الهجرة الأمريكي الوحيد الذي توقف تماماً لمدة أشهر، بينما استمر إصدار التاشيرات للسافارين للعمل أو السياحة أو الدراسة وغيرهم من المهاجرين إلى سبعة. وبحلول نهاية ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠١، كان عدد اللاجئين الذين وصلوا إلى الولايات المتحدة لا يتعدى ٨٠٠ لاجئ، من إجمالي العدد الذي كان متوقعاً للربع الأخير من سنة إعادة التوطين، الذي يبدأ في أكتوبر/تشرين الأول وهو ١٤٠٠٠ شخص. ومن المتوقع في عام ٢٠٠٢ أن ينخفض معدل إعادة التوطين في الولايات المتحدة إلى أقل من ٤٥٠٠ شخص. وهو أقل معدل منذ أكثر من ٢٣ عاماً.

اللاجئون الذين تشدد أمامهم التدابير الأمنية الحدودية ومرض مزيد القنود على إمكانية منحهم وضع اللجوء، إلى المهجرين وتجار الرقيق. ونتيجة لذلك أصبح ينظر إلى نظم اللجوء في العالم المتقدم على أنها مهددة من جانب شبكات التهريب والرق، ومعرضة للاحتكاك من جانب المهاجرين بدوافع اقتصادية الذين يتكبرون في صورة اللاجئين، وحيث أن كثراً من اللاجئين ليس أمامهم من خيار إلا الاضطرار في الطريق العظيم في تيار الهجرة الدولي، وهو طريق مخوف بالمخالفات وغالباً ما يتسم بالخطر، فغالباً ما نجدهم يتحولون إلى ضحايا للكرة الثانية، ويوصون بأنهم مهاجرون غير شرعيين. وقد نجح رود لوبر في استئثاره الحوان الدولي من جديد حول الحماية والحلول الدائمة في سياقها الأوسع المتعلق بالهجرة الدولية.

إن النظام الكامن في عملية إعادة التوطين يمكن أن يجتنب الدول التي تشغلها دائماً مسألة عدم إمكانية التنبؤ بتحركات اللاجئين، والمعروف أن عملية إعادة التوطين أصلاً هي آلية منظمة للتعامل مع اللاجئين ونقلهم من أوضاع تنسم بالفوضى والخطر إلى مكان يتسم بالأمن والأمان في بلد إعادة التوطين. ومع تزايد التركيز على الأمن، أصبحت إجراءات فحص الهوية والفرز ثلاثي التحاليل منذ أحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، يمكن أن تصبح عملية إعادة التوطين أداة فعالة أمام الدول التي تريد المشاركة في جهود الحماية الدولية ومساعدة اللاجئين على التوصل إلى حل لمشاكلهم.

إلا أن هناك خطراً يتمثل في أن إعادة التوطين يمكن أن يستخدم كبديل للقضاء على جهود الدول لفرض المزيد من القنود على منح وضع اللجوء. أي أن النظام الدولي لحماية اللاجئين قد يصبح معتمداً اعتماداً كاملاً على تقدير الدولة في تحديد من يستحقون إعادة التوطين. كما أن الحق في السعي إلى اللجوء والتمتع به قد يصبح مفرغاً من مضمونه، ولذلك يجب النظر إلى اللجوء وإعادة التوطين على أنهما حرة أساساً لا يتجزأ من نفس النظام الدولي لحماية اللاجئين الذي تديره وتشرف عليه مفوضية شؤون اللاجئين. وإذا كانت عملية إعادة التوطين هي مسألة متروكة لتقدير الدول، فإن اللجوء الذي يسهر جنباً إلى جنب مع مبدأ عدم الإرجاع القسري يعد حقاً يكفله قانون حقوق الإنسان الدولي، واللجوء مثله مثل إعادة التوطين يتعامل مع الحاجة الفردية للاجئ إلى الحماية. ولكنه على العكس من إعادة التوطين لا يترك تقدير الدولة، ويجب ألا يصحح لأهواء كل دولة من الدول ومعاييرها في الاختيار. بخلاف ما ورد في اتفاقية اللاجئين (أي فقرات الاستبعاد الواردة في الاتفاقية).

فهل تقدم عملية إعادة التوطين شيئاً لمالم



UNHCR/Poolman

خلفية عن إعادة التوطين

لا يمكن فهم إعادة التوطين اليوم بدون الإشارة إلى دور مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في نقل ما يقرب من مليوني لاجئ من هيتام ولاوس وكمبوديا إلى الولايات المتحدة وكندا وأستراليا ونيوزيلندا والسويد وفرنسا ودول أوروبية أخرى. وفي عام ١٩٧٩، الذي بلغ

تأرجح بندول «الحل» من إعادة التوطين إلى الإرجاع للموطن

فيه تدفق اللاجئين إلى المنطقة ذروته، كانت إعادة التوطين هي الخيار الوحيد الممكن أمام واحد من بين كل عشرين شخصاً من إجمالي عدد اللاجئين بالعالم، وهو خمسة ملايين. وبحلول عام ١٩٩٢، انتهت حركة إعادة التوطين واسعة النطاق من جنوب شرق آسيا، مما أتاح الفرصة للمجتمع الدولي لإعادة تعريف سياسات إعادة التوطين وممارستها.

ومن جهة نظر الدول التي تطبق سياسات إعادة التوطين، يوجد تياران متوازيان: فبعض الدول قللت بدرجة كبيرة من حصتها في عملية إعادة التوطين، محتجة بالإجهاض الناشئ عن التماثل، ويقود الميزانية، في حين عاد بعضها الآخر إلى الممارسات السابقة التي تركز على جماعات عرقية بعينها، وعلى الأقليات الدينية وغيرها من الفئات التي تهم أحوالها جماعات خاصة من جماعات المصالح في دولة إعادة التوطين.

أما بالنسبة لمفوضية شؤون اللاجئين، فقد كان لتغير التركيز فيها بعد أزمة جنوب شرق آسيا آثار إيجابية وأخرى سلبية. فبينما أصبحت سياسات إعادة التوطين مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بصلاحياتها المتعلقة بحماية اللاجئين، فقد تقلص البرنامج بدرجة كبيرة واتكسب نفاقه العالمي. واعتبرت المفوضية أن إعادة التوطين أداة في مجال الحماية الدولية، خصوصاً في قضايا يعينها مثل القضايا المتعلقة بهجرات الفئات الأمنية، والاحتياجات الصحية المعينة، والتعامل مع ضحايا التنذيب والأشكال

الشديدة من الصدمات والنساء المعرضات للأخطار. وقد نجم من هذا التركيز الضيق تراجع عدد اللاجئين الذين تم تصديق حاجتهم لإعادة التوطين، بينما ركزت دول إعادة التوطين جهودها في مقابل ذلك على منظمات أخرى بعيداً عن مفوضية شؤون اللاجئين. وفي نفس الوقت، تأرجح بندول «الحل» من إعادة التوطين إلى الإرجاع للموطن إلى حد أن وثائق السياسات بدأت تشير إلى إعادة اللاجئين إلى أوطانهم على أنه «أسعد» الحلول الدائمة، وإلى إعادة التوطين على أنه «أقل الاستجابات». ويبقى التساؤل المطروح هنا هو «لمن يبدو هذا الحل «أسعد» الحلول» - للاجئين أم للدول أم للمجتمع الدولي أم مفوضية شؤون اللاجئين؟

إعادة التوطين في السياق الأوسع للهجرة

في غياب الحلول الدائمة مثل برامج إعادة التوطين المنظمة واسعة النطاق، كثيراً ما يلجأ

الهجرة المنظمة في صورته الجديدة الشماءة الرد هو بالإيجاب المشروط، طالما كان هناك اتفاق على معنى الهجرة المنظمة. فالهجرة المنظمة لا تعني تقليص الهجرة، وإنما هي عملية يمكن للدولة أن خلالها أن تظم الدخول العربي للمهاجرين وتسيطر عليه، وليس لمة خطأ جوهري إذا نظرت الدول إلى إعادة التوطين في هذا السياق الأوسع، ما دامت عملية إعادة التوطين توضع بنفس القدر في إطار للمنظومة الدولية لحماية اللاجئين. ويمكن أيضاً أن تقيّد إعادة التوطين في تخفيف معاناة اللاجئين إذا وظفت كأداة للمشاركة الدولية في المنظومة من خلال سياسات مفوضية شؤون اللاجئين ومعاييرها وإجراءاتها التي يتفق عليها الأطراف المعنية.

أبعاد جديدة في الأدوات القائمة

مثلما أثلحت نهاية برنامج جنوب شرق آسيا للحواء الفرصة لمفوضية شؤون اللاجئين لإرساء دعائم إعادة التوطين في سياق صلاحياتها الخاصة بالحماية، فالقوم وبعد أحداث الباجي عشر من سبتمبر/أيلول هناك تبرز الفرصة لإعادة تعريف عملية إعادة التوطين باعتبارها آلية للتوصل إلى حلول دائمة لعدد أكبر من اللاجئين. ومن هنا فإن الخطوة التالية تتضمن ثلاثة عناصر، أولاً ضرورة وضع سياسة خاصة

أن الأوان في كثير من الدول لإحياء الحوار حول دور إعادة التوطين بغرض التوصل إلى حلول دائمة.

بدور إعادة التوطين كوسيلة لمساعدة اللاجئين على التوصل إلى حل دائم. ثانياً ضرورة مراعاة الإجراءات الدولية لإعادة التوطين وتدعيمها وتوفير الموارد اللازمة لها. وأخيراً ضرورة اتخاذ مبادرة سياسية قوية لزيادة أعداد اللاجئين في حصص إعادة التوطين التي تقدمها الدول زيادة كبيرة، وخصوصاً الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وغيرها من الدول المتقدمة.

وينبغي أن تقوم مفوضية شؤون اللاجئين وشركاؤها الأساسيون في عملية إعادة التوطين بتحديد معنى إعادة التوطين تحديداً واضحاً، ليس بالنسبة للثقة القليلة نسبياً التي تحتاج الحماية القانونية، وإنما أيضاً لأولئك اللاجئين الذين يرحلون منذ سنوات في مخيمات اللاجئين أو الذين يعيشون في طي التسيار في كثير من المراكز الحضرية عبر أنحاء العالم.

وقد أن الأوان الآن لبذ الفكرة القائلة بأن الحلول الدائمة تنظم في بنية هرمية، بحيث يصف بعضها بأنها «مبدئية» والبعض الآخر بأنه «غير مرغوب فيه». وإذا تم وضع سياسة واضحة بشأن المسلة للكتابة بين إعادة التوطين والحاجة إلى الحلول الدائمة فسوف يؤدي ذلك إلى تحديد مبادئ عامة ومعايير وطنية لهذه

النوع من أنشطة إعادة التوطين، التي تكاد تكون الآن غائبة عن دليل إعادة التوطين الصادر عن مفوضية شؤون اللاجئين. كما أن الأوان في كثير من الدول لإحياء الحوار حول دور إعادة التوطين بغرض التوصل إلى حلول دائمة. وعلى صناع السياسة في أوروبا أن يلتفتوا إلى التحدي الذي طرحه وزير الداخلية البريطاني جاك سترو في مطلع عام ٢٠٠١ عندما اقترح رفع قدرات إعادة التوطين بدرجة كبيرة في أوروبا.

نموذجان

للإجابة عن السؤال الخاص بالسياسات، وهو متى تصبح عملية إعادة التوطين مناسبة كحل دائم (في مقابل الحاجة إلى إنشاء اللاجئين على المدى القريب لدواعي الحماية الطارئة)، نجد أن هناك نموذجين محتملين.

النموذج الأول يمكن أن يقوم على طول الفترة التي يقضها اللاجئ وهو يعيش في طي التسيار بانتظار مستقبل أكثر تحديداً، وإن كان من الضروري اتخاذ الحيلة لكيلا يتم تحديد أطر زمنية مسبقاً بصورة تصفية، حيث أن كل موقف من مواقف اللجوء يعد فريداً بطبيعته. ومن الممكن هنا وضع منهج يستند إلى صيغ محددة، ويأخذ في الاعتبار بطول المدة واحتمال الاتفاق على إعادة التوطين وجوواء هذه الصيغة يمكن

تدعيمها بحيث لو بقي اللاجئ في وضع غير مستقر لفترة قصيرة من الوقت، فإن قرار الالتجاء

إلى إعادة التوطين يمكن تأجيله حتى لو كان برنامج الإرجاع إلى الوطن يبدو مستبعداً نسبياً في تلك المرحلة. وعلى العكس من ذلك، متى طالت المدة التي يمكث فيها اللاجئ في طي التسيار، وجب استئثار حل إعادة التوطين ما لم يكن برنامج الإرجاع للوطن وشيكاً.

وهناك نموذج آخر للمسايات يقوم على تعريف الحاجة إلى إعادة التوطين على أساس جماعي، في الوقت الذي يحترم فيه مبدأ تحديد وضع اللاجئ على أساس فردي، حيث أن تعريف جماعة من اللاجئين، معروفة مسبقاً على أساس تكوينها السياسي أو العرقي أو احتياجها للحماية أو غير ذلك من الخصائص الديموغرافية، يسهل بدوره من تحديد الاحتياجات والمتطلبات الوظيفية على المستوى الميداني.

بنية جديدة

من الملاحظ أن نشاطاً لإعادة التوطين منذ أيام برنامج جنوب شرق آسيا أصبح يأخذ أوقية متزاخلة لدى الكثير من المنظمات والبيروقراطيات. وقد كان لهذا الإعمال تتلجج غير محمودة، فقد ارتفعت مفوضية شؤون اللاجئين نفسها بمسبب ضئيلة احتمال وفاء

تشتري في مكتب فرعها بنبروي، حيث كان بعض الاماميين يتقاضون رشاوى من اللاجئين الذين يسمون لإرجاع أسماهم إلى قوائم إعادة التوطين. فقامت المفوضية بالتعاون على سبيل الاتراز مع العيوب التي شابته عملية إعادة التوطين في كينيا، والتي بدأت قبل إصدار التقرير عن تحقيقات الأمم المتحدة فيها بوقت طويل. ومن التدابير التي اتخذت في هذا الصدد دعم الموارد المخصصة للاماميين، وتعيين آليات جديدة للإشراف، ووضع إجراءات للتعاون مع الحالات وضمان الجودة.

فهل من الممكن اتخاذ تدابير مماثلة على المستوى العالمي لضمان ألا تتعرض إجراءات إعادة التوطين في أماكن أخرى لهذا اللون من الفساد؟ إن إجراءات إعادة التوطين يجب أن تتم بأرض المعايير وأعلى مستويات الاحتراف، خصوصاً في ضوء اشتداد دواعي القلق الأمنية الجديدة، لضمان سلامة العملية وعدم تقويض الإزالة اللازمة لاستخدام إعادة التوطين كإجراء من إجراءات الحماية.

وكثيراً ما يقال إن إعادة التوطين تحتاج إلى عمالة عالية كثيفة، والحق أن أي عملية تطوي على تقييم الاحتياجات وتحديد الحالات وإثبات الهوية وإثبات وضع الطلب تتطلب مستوى كافياً من الاماميين والموارد الوظيفية. وفي نفس الوقت فإن الكثير من الأنشطة التي ترتبط عادة بإعادة التوطين، مثل تقييم الاحتياجات وتسجيل اللاجئين والتعاون مع الحالات وتقديم الاستشارات الفردية، كلها ضرورية ومهمة لكافة الجوانب الأخرى في أنشطة مساعدة اللاجئين وحمايتهم على المستوى الميداني. والأهم من ذلك أنها عناصر ضرورية لوضع الاستراتيجيات اللازمة لإعادة اللاجئين لأوطانهم مع مراعاة جميع المجتمعات الجديدة التي ينتقلون إليها، وللمساعدة اللاجئين على اتخاذ قرارات حكيمة. ما عندما تتم عمليات تسجيل اللاجئين وتقييمهم في سياق متزلزل عن السياق الأوسع، فإنها تصبح مضنية وصعبة التقييد، وهي بعض الحالات عرضة للتعايل والفساد.

وبالنسبة لمفوضية شؤون اللاجئين، فإن دور إعادة التوطين ووظيفته في المفوضية يحتاج إلى فحص وتدعيم، فلكي يكون لإعادة التوطين دور أهم بدخله يجب عدم أكبر من الدول كشركاء. فمن الضروري توفير المزيد من الاماميين ومن الموارد، كما يجب مراعاة طريقة إدارة إعادة التوطين من أجل دعم سبيل المحاسبة الإدارية والتركيز على النتائج والمخرجات. ومن الضروري مراجعة الممارسات الإدارية وإصلاحها (بما في ذلك توفير الاماميين، المتخصصين، والتدريب والتنمية الوظيفية، وتركيز الإشراف على السياسات والممارسات) سواء بالنسبة لمفوضية شؤون اللاجئين أو الدول المعنية.

ومن الضروري التوفيق بين السياسات

ويلاحظ أن الاستمارات والمشتريات والمشتريات القائمة على الاعتماد الذاتي وفي المشتريات التجارية الصغيرة جداً وفي نوعية اللاجئين وتدريبهم تدريباً مهنياً تعتمد جميعها على دقة نظم التسجيل والتعامل مع حالات اللاجئين. وعندما يمكن أن تصبح عملية إعادة التوطين خياراً ممكناً وعندها هاماً حقاً، وإن لم يكن الوحيد في قائمة الحلول التي يحتاج إليها اللاجئون لاستعادة الأمل في المستقبل.

جون فريديريكسون منسق العلاقات الخارجية بالمكتب الإقليمي لمفوضية شؤون اللاجئين في واشنطن.

عنوان البريد الإلكتروني:

fredriks@unhcr.ch

الأراء التي تعبر عنها هذه المقالة تعكس آراء ولا تعكس بالمفوضية أراء الأمم المتحدة

زيادة قدرها ٢٨٧٨ عن الرقم المسجل لعام ٢٠٠٢. أما بالنسبة لألمانيا فإن هذه المصيفة تعني أن برنامج إعادة التوطين فيها سوف يستوعب ٨٢٠٠٠ لاجئ

وهي واقع الأمر أن دول الاتحاد الأوروبي تستطيع أن تلزم نفسها بزيادة حصص إعادة التوطين مع مرور الوقت إلى ١٠٠ ألف شخص سنوياً. ويمكن لكل من كندا وأستراليا العودة إلى مستوياتهما السنوية في أوائل التسعينيات التي كانت تصل إلى ٢٠ ألف شخص، ويمكن للولايات المتحدة أن تعود إلى مستوياتها التاريخية التي كانت تبلغ ١٢٠ ألف شخص سنوياً. وقد حدث تقدم طيب من حيث ارتفاع عدد الدول المهتمة بتقديم فرص إعادة التوطين، ومنها شيلي والبرازيل وبنين وبوركينا فاسو وأيسلندا، على الرغم من أن الأرقام المطلقة في هذه الدول أقل بكثير من الأرقام المذكورة أعلاه.

ولكن الأهم من مسألة الأرقام والمصمم هو ضرورة قيام الدول بدفع خيار إعادة التوطين كجزء من الالتزام الأوسع بالتوصل إلى حلول دائمة للاجئين. غالبية الأساليب لإعادة التوطين لا تجدي وحدها، حيث يلزم تجديد الاهتمام بتسجيل اللاجئين، وتحديد دوافع اللاجئين والحلول الدائمة لهم في المرافئ الممتدة. أما إلغاء اللاجئين لأعوام وأعوام هي مفاهيم بائسة وأوضاع يتشتر بها رعايتهم فيخرج الشعور بالاستياء ويؤدي إلى وقوع الصنفاة ضحايا. وفتح الباب أمام العناصر الإجرامية لانتهاك اللاجئين واستغلالهم، مما يؤدي إلى مزيد من التراجع في الدعم العام لهم.

والممارسات فيما بين مفوضية شؤون اللاجئين والدول من أجل خلق نظام عالمي مترابط، والأهم من ذلك للشروع في برنامج يتسم بالشفافية يسهل عمليات إعادة التوطين على المستوى الميداني. وعندما تصبح عملية إعادة التوطين عالمية ومنسقة التطبيق، وتتحقق الشافية في ملابح الأمل، ضوف يقل التأثير «الاستقطابي» لإعادة اللجوء الذي يحشاه الكثيرون. إنه لن يكون هناك مبرر أمام اللاجئين لهبطوا عن مكان أفضل للتمتع مع حالاتهم إذا تساوت الفرص أمامهم لإعادة التوطين - باعتراض تساوي مستوى الاحتياجات لديهم - سواء كانوا في بانكوك أو داداب أو موسكو أو في أي مكان آخر.

تجديد الالتزام

لكي تصبح عملية إعادة التوطين حلاً واقعياً للاجئين، يجب زيادة عدد الدول المشاركة والمصمم المقدمة منها زيادة كبيرة. وعلى الدول المتقدمة أن تخصص المزيد من الموارد المالية لتمكين مفوضية شؤون اللاجئين من تنفيذ رسالتها، كما دعا رئيس المفوضية رود لابر الدول المتقدمة إلى زيادة الجهود الرامية إلى المشاركة في تحمل الأعباء من خلال رفع حصصها في مجال إعادة التوطين. واقترح الوصول إلى نسبة لا جئ لكل ألف ساكن. لكن الاستجابة من جانب الحكومات حتى الآن كانت أقل التزاماً الكمي وإمدا المبدئي، المعقش، وإذا استندت هذه الصيغة فإن الرقم المسجل في ٣١ الولايات المتحدة سيصبح حوالي ٢٧١٠٠٠ لاجئ سنوياً. أي

١ انظر إلى: سويل العال. General Conclusion on International Protection (No. 79 (XLIV) 1990). The Executive Committee, UNHCR Geneva, and the Resettlement Handbook: April 1998, Division of International Protection, UNHCR, Geneva.

2 Ri Hon Jack Straw MP 'An Effective Protection Regime for the Twenty-first Century', speech before the Institute for Public Policy Research, London, 6 February 2001. Available from The Guardian Newspaper Limited, 2001 website.

٢ تنقل التقديم على هذا الصمد في المؤتمر الدولي حول استقبال ودمج اللاجئين الذين يباد توطيهم، الذي عقد في الفترة ٢٥-٢٧ أبريل/نيسان ٢٠٠١ في نيويورك في الصمد انظر: ICRRR. Principles, www.unhcr.org/cg/ref/bm/reds/vix/home? page=search.

هل يمثل إعادة التوطين الفرصة الوحيدة لتحقيق الأمن على المدى الطويل؟

بقل: مارغا بيغاند وسييري أوبن

تدعم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مجموعة من الحلول الدائمة لمشاكل اللاجئين الأمان في الهند عبر أسما وجدوا في جميع الأسر الأفغانية التي التقينا بها في نيودلهي تفصل حيار إعادة التوطين. إذ يرى الكثيرون أن الانتقال إلى الأمن القانوني والاقتصادي في الهند مع استمرار عدم الاستقرار في أفغانستان لا يترك أمامهم أي خيار مبدع غير ذلك. فهل يسيل المال، تشعر فارشتا' بالقلق على مستقبل أطفالها، حيث قالت لنا أنها تريد حقوق الإنسان في أفغانستان، للأطفال لا يستطيعون الذهاب إلى المدرسة، والحياتة مفعولة بالمخاطر هناك. ولكن الحياة تحفل بالاحترار في الهند أيضاً، وافغالي لا يستطيعون الذهاب إلى المدرسة ما لبثا لا اختر على دفع المصروفات. إنني اتسنى أن تنتقل أسرتي للإقامة في كندا، وشئت الرعة في الانتقال للإقامة بالخارج عند الآخرين الذين لهم أصلًا أقارب مقيمين في أمريكا الشمالية وأوروبا وأستراليا. وقد احسرتا أسرة مسعود، بانهم لم يعد لهم أي اقارب في أفغانستان على حد علمهم، ولكنهم على اتصال بأقارب عاشتهم المقيمين في الولايات المتحدة وكندا.

أما أسرة إبراهيم فقد قدمت إلى نيودلهي من كابول عام ١٩٩٠. وكان إبراهيم في البداية ينال منهم بل يبقوا في الهند أكثر من شهرين حتى تهدأ الأمور في أفغانستان، ولكنهم سرعان ما بدأوا يفكرون في إعادة التوطين. وفي المصالح من أغسطس/آب ٢٠٠١، تلقت الأسرة خطاباً من السفارة الأمريكية في نيودلهي يحيطها بمخاطر الفرصة للاستئناف للإقامة في ريشتموند بالولايات المتحدة. وهكذا، وبعد أحد عشر عاماً من عدم الاستقرار، بدأت الأسرة تخطط لمستقبلها، وصرت بات إبراهيم الأربعة المراهقات سورورا بألغا، وبدأن يطمعن لاستكمال تعليمهن، والسهول في مجال الحياة النيودلهي. ولكن أفراد الأسرة أيضاً اعترفوا بأنهم يؤسفهم أن يتركوا الهند، وأكثر ما يحزنهم أن يتركوا أصدقائهم الذين عرفوهم فيها. وفي صساء الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، استقبل إبراهيم وعائلته طائرة متجهة إلى واشنطن، ولكن في أشاء الرحلة وقعت أحداث نيويورك فتم تحويل مسار الرحلة إلى كندا.

وكان إبراهيم وأسرتهم من آخر الأفغان الذين تم إعادة توطينهم في الولايات المتحدة. لكن الكثيرون من الأفغان في نيودلهي ما زالوا يرون إعادة التوطين على أنه الفرصة الواقعية الوحيدة للاستقرار على المدى الطويل. وما زال البقاء في الهند مجرد حل مؤقت، والكثيرون غفقتين بأنهم سيتمكنون من العودة إلى أفغانستان، وليس من الواضح حتى الآن ما إذا كانت أمام هؤلاء أي فرصة لإعادة التوطين أم لا.

مارغا بيغاند وسييري أوبن طليانتي بالمصف الثالث بقسم الجغرافيا بجامعة لندن. وقد قضيتا شهر أغسطس/آب ٢٠٠١ في نيودلهي لإجراء بحوث عن اللاجئين الأفغان في إطار الرسالة المطلوب تقديمها للتحجر.

عنوان البريد الإلكتروني: e.ooppen@uct.ac.uk, m.blvand@uct.ac.uk

الاستبعاد والإرهاب والخاتمية اللاجئين

نظم: مونيستارد

أدى هذا القرار بدوره إلى موجة من القوانين والتشريعات الجديدة والمقيدة على المستوى الوطني (بما في ذلك احتمال اعتقال غير المواطنين المتهمين بأنشطة إرهابية لأجل غير مسمى في بعض الدول مثل المملكة المتحدة والولايات المتحدة) قد يتخضع عنها عدد من المشاكل للاجئين وطالبي اللجوء.

فقرات الاستبعاد

قانون اللجوء الدولي أبعد من أن يكون عباءة يخفي تحتها مذبحة ارتكبوها الأعمال الإرهابية، حيث يستبعد صراحة من نطاق الحماية كل من انتهكوا حقوق الإنسان للآخرين أو ارتكبوا جرائم خطيرة أخرى. وقد كانت مذابح الإبادة النازية وجرائم الحرب ماثلة في أذهان الحكومات التي صاغت الإطار الجديد لقانون حقوق الإنسان واللجوء في السنوات التي أعقبت الحرب العالمية مباشرة، بما في ذلك اتفاقية 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين، حيث رأت أن مثل هذه الحالات «غير المستحقة» يجب منحها من المطالبة بالحصول على وضع اللجوء. ومن ثم فإن الاتفاقية تتضمن ما

في أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول وجهت الحكومات في مختلف أنحاء العالم انتباهها إلى مكافحة خطر الإرهاب العالمي.

فيها حجر زاوية)، وفي نفس الوقت اتخاذ ما يلزم من تدابير لحماية المواطنين والمؤسسات.

وقد شهدت الشهور الأخيرة تصاعداً في الاتجاه نحو الربط بين اللاجئين وطالبي اللجوء وبين الأعمال الإرهابية. ومن ذلك أن قرار مجلس الأمن رقم 1472 (المعتمد في 28 سبتمبر/أيلول 2001)، الذي يمثل ركيزة استجابة المجتمع الدولي لعطو الإرهاب في أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، يتضمن إشارتين صريحتين إلى ضرورة حماية نظام الحماية الدولية للاجئين من الميث به على أيدي الإرهابيين. وإذا كان إدراج الحاجة إلى الالتزام بالمعايير الدولية لقانون حقوق الإنسان موضع الترحيب، فإن إقرار يؤكد على المفهوم القائل بأن مؤسسة اللجوء تعد إلى حد ما ملاذاً للإرهابيين، وقد

نظراً للإحساس بالتهديد الذي نجم عن الهجمات والاعتقاد بأن الخاطفين استغلوا المجتمعات المستوحدة الليبرالية لارتكاب أفعالهم الشنعاء، فقد تم تشديد المناخ أمام اللاجئين وطالبي اللجوء الذي كان أصلاً مقيداً بالنسبة لهم، وذلك باسم الأمن. وعلى الرغم من أن الخاطفين التسعة عشر لم يكن بينهم لاجئ ولا طالب لجوء، فقد عدت هذه الهجمات النظرة العامة إلى اللاجئين على أنهم مجرمون وعناصر غير مرغوب فيها في المجتمع. والمفارقة هنا كما أشار رود ليرز هي أن اللاجئين هو غالباً أول من يروح ضحية الاضطهاد والإرهاب. ومن التحديات المسببة التي تواجه الحكومات ودعاة الحقوق الدين يقومون بمكافحة الحكومات الآن للحفاظ على الحقوق والقيم التي تكمن في قلب المجتمعات الديمقراطية (ومثل مبدأ اللجوء

يسمى بقرارات الاستبعاد - المادة ١(و) - التي تنص على استبعاد أي إنسان ارتكب مثل هذه الجرائم ومن الحماية التي يمنحها نظام اللجوء الدولي. وتشير فقرات الاستبعاد إلى أن نصوص اتفاقية ١٩٥١ للاجئين لا تتعلق على أي شخص يثبت أن هناك مجزرات قوية لاعتباره أنه.

توسيع أسباب الاستبعاد: تعريف الإرهاب

كما يقال دائماً، فإن الإرهابي في مفهوم شخص ما قد يكون مناضلاً في مفهوم آخر.

إن الإرهابي في مفهوم شخص ما قد يكون مناضلاً في مفهوم آخر.

وإذا كان المجتمع الدولي متفقاً على إدانة لأحداث العادي عشر من سبتمبر/أيلول باعتبارها أسوأ صور الإرهاب، فإن تداعيات هذه الأحداث الهبت الجدل مرة أخرى حول تعريف جوهر الإرهاب على وجه الدقة. فليس هناك تعريف مقبول دولياً لهذا المصطلح؛ ومن ثم فليس يترتب أن يصبح عقبة محورية في المفاوضات التي تجري حول إبرام اتفاقية شاملة بشأن الإرهاب الدولي، وللأمم المتحدة حالياً اثنتا عشر اتفاقية تتناول أنواعاً مختلفة من التهديدات الإرهابية تتعلق بسلامة الملاحة الجوية أو البحرية، واستخدام المتفجرات التخليقية، وأمن الدبلوماسيين واحتجاز الرهائن. وهذه القيود الدولية تعني أن التشريعات التي اعتمدت على المستوى الوطني، خصوصاً في أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، تميل إلى استخدام التعريفات الواسعة الفضائنة للإرهاب، وينشأ عن هذه التباينات احتمال أن يجد اللاجئون الحقيقيون أنفسهم غير قادرين على الانتماء بنظام الحماية الدولية.

١) ارتكب جريمة ضد السلام أو جريمة حرب أو جريمة ضد الإنسانية، حسب تعريف المصكوك الدولية الموضوعة للفصل في أمر هذه الجرائم؛
ب) ارتكب جريمة خطيرة غير سياسية خارج دولة اللجوء، قبل دخوله هذه الدولة كلاجئ؛
ج) مدان بأعمال تتنافى مع أغراض الأمم المتحدة ومبادئها.

ويعد أن تعرضت فقرات الاستبعاد للتجاهل لسنوات طويلة، برزت بقوة في مقدمة الأولويات الدولية عندما كشفت أزمة البعيرات العظمى عام ١٩٩٤ عن العواقب الوخيمة التي تترتب على عدم إعطاء الاهتمام الواجب لمسألة تطبيق فقرات الاستبعاد. ولما أدرك المجتمع الدولي أن الحماية الدولية تُمنَح لمرتكبي مذابح الإبادة وأن المساعدات الإنسانية تستلزم دعم آلة الحرب لميليشيات الموت، تاركت التساؤلات والشكوك حول سلامة نظام حماية اللاجئين كامكلاً.

وتشعر الحكومات ومفوضية شؤون اللاجئين بتقلق مشروع فيما يتعلق بضمان ألا يسيء الإرهابيون استغلال النظام الدولي للجوء، وهو القلق الذي يرجع إلى اهتمام بهد المدى باللاجئين وطالبي اللجوء الصادقين. ولكن من المهم ألا تصبح فقرات الاستبعاد سبيلاً آخر أمام الدول لمنع الوصول إلى الحماية الدولية، بتوسيع الأسباب التي يمكن على أساسها استبعاد اللاجئين وتضييق حقوقهم الإجرائية. ويلاحظ أن الاستبعاد يمثل أكثر المعوقات تطوراً في قانون اللجوء الدولي، وينطوي على إلغاء الحماية من الإرجاع القسري إلى بلد يتعرض فيه اللاجئين للاضطهاد^٢. وكذلك فمن المهم أن يتم تفسير فقرات الاستبعاد في إطار ضيق، وألا يتأخأ إليها إلا في حالة وجود دليل واضح وقاطع على وجود مسؤولية فردية عن جريمة خطيرة معدة في فقرات الاستبعاد. أي أن الإجراءات التي يتخذ بها قرار الاستبعاد والأسباب الموضوعية التي يمكن على أساسها استبعاد اللاجئين من الحماية الدولية يجب التعامل معها بطريقة تحترم معها حقوق اللاجئين.

وعلى نفس المنوال نجد في الولايات المتحدة أن قانون توحيد أمريكا ودعمه بتوفير الأدوات الملائمة المطلوبة لاعتراض الإرهاب ومنعه (المعروف أيضاً باسم قانون «الريوت»، وهي كلمة معناه وطني، ولكنها هنا مجموعة الحروف الأولى من الفاظ عنوان القانون) (H. R. 3162) يوسع من نطاق الأنشطة المتعلقة بالإرهاب، ويشمل الدعم المادي للمشروعات الإنسانية للمنظمات المسجلة على قائمة المنظمات الموصوفة بالإرهاب لدى وزير الخارجية الأمريكي. ومما يثير القلق أكثر من ذلك أن قانون توحيد أمريكا يسمح كذلك باعتقال وتحويل غير المواطنين الذين يقدمون المساعدات لمقاتلي القاعدة، وهو ما يشهد بأنهم منظمات إرهابية. ومن ثم فإن السعي يقع بصورة جهرية على المهاجر في إثبات أنه لم يكن يعرف وما كان له أن يعرف أن مساعدته ستمدد شاملاً أرضياً. وهذا أمر إشكالي بشدة نظراً لاتساع تعريف النشاط الإرهابي المستخدم في القانون. وكما حذر دعاة الحقوق، فإن النشاط الإرهابي بهذا المعنى يمكن أن يتضمن الآن استخدام السلاح أو غيره من الأدوات الخطرة لإحداث «تدمير مادي للممتلكات»، مما يعني احتمال إدراج أعمال المصيان العنفي التي تمثل عنوان المنظمات الداعية للحقوق، مثل منظمة السلام الأخضر، والمظاهرات المناهضة للعولمة.

الإرهاب في اتفاقية اللاجئين

الإرهاب في حد ذاته ليس منكرراً صراحة في اتفاقية اللاجئين. ولكن طبقاً للمادة ١(أ) فقد يجد الإرهابيون أنهم مستبعدون لوجود مبررات قوية لاعتبار أنهم ارتكبوا «جريمة ضد الإنسانية» (ومن المؤكد أن أعمال الحادي عشر من سبتمبر/أيلول ترقى إلى هذا المستوى). وقد يصطدمون بالمادة ١(ج) التي تستبعد جنح المصيان الدولي للأشخاص الذي ربما ارتكبوا أعمالاً تتنافى مع أغراض الأمم المتحدة ومبادئها. ونظراً لاحتساح لتعلق هذا النص (الذي يبدو «الأعمال» لا «الجرائم») فإن مفوضية اللاجئين قد تقترح بإسمرار تفسيره تفسيراً مقيداً. ومن الممكن أن يؤدي اعتماد قرار مجلس الأمن ١٣٧٧ في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠١، الذي يشير إلى أن أعمال الإرهاب الدولي تتنافى مع أغراض ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه، إلى توسيع كبير في استخدام هذه الفقرة لاستبعاد لاجئين متهمين بالإرهاب.

وهناك فترة معينة من فقرات الاستبعاد تعد أكثر وروداً من غيرها في المعركة مع

فعل سبيل المثال نجد أن قانون الأمن ومكافحة الإرهاب والجريمة الصادر في المملكة المتحدة عام ٢٠٠١ يوسع من تعريف الإرهاب بحيث يشمل كل من لهم «صلوات» بأي منظمة إرهابية دولية (جزء ٢١ (٢) (ج)). وتعتبر هذه الصلوات، حسب تعريف القانون، قائمة إذا كان هذا الشخص مبدئياً أو مساعدته تلك المنظمة (س ٢١ (٤)). ويلاحظ أن غموض هذه المصطلحات يخلق احتمال أن يجد طالبي اللجوء أنفسهم موصومين بالإرهاب بسبب انتمائهم أو صلاتهم السياسية أو العرقية أو الدينية. وقد أشار أحد المعلقين إلى أن... التعريف الجاري للإرهاب أو تهديد الأمن القومي يمكن أن يعني أي شيء أو لا شيء على الإطلاق... فقد يعني أن كريدياً ما متعاطف مع حزب العمال الكردستاني في تركيا، والمعروف أن كثيرين من الأكاد، إن لم يكن جميعهم، متعاطفون مع هذا الحزب، ومثل ذلك ينطبق أيضاً على التاميل ونموذج تحرير إيلاام التاميل، وعلى الكشميريين والانضال ضد الاحتلال الهندي، إلخ.

تجد أنها مضطرة لتحديد الدول التي يجب
على طريق سريع للحد من النظر في طلبات
الاهوء، من استخدام الاستبعاد لاختيار
الأهلية، ولاحظت المفوضية أن هذه
الممارسات لا تتفق مع الطبيعة الاستثنائية
للتفكير الاستبعاد، وتثير خطر المساس
بالثقة والحدائق لكل الدول ذات الصلة
التي يجب أن تبذل في أي قرار بالاستبعاد.^{٢٠}
وهي أعاق تداعيات الحادي عشر من
سبتمبر في أيلول قد شدد هذا الاتجاه (تجاه
النظر في وضع طلب اللجوء بمجرد الدفع
في استخدام)، والمعروف أن التشريرات

عمليات الفرز في أثناء التدفق الجماعي للاجئين: تحدي الاستبعاد والفصل

بقلم: يونا هينتوري روتينوا

مواطنهم الأصلية لا يجعلهم يفقدون وضع اللجوء، لأن وضع اللجوء لا ينتهي إلا في وجود أحد المبررات الخمسة الواردة في اتفاقية اللاجئين، وليس من هذه المبررات عودة اللاجئين إلى بلادهم حيث يتحولون إلى مقاتلين. وهكذا فإن اللاجئين الذين يعودون إلى مواطنهم الأصلية ثم يرجعون منها ثانية (حتى ولو كانوا قد ذهبوا إليها كمقاتلين) يطلون مدرجين ضمن اختصاصات المفوضية كلاجئين.

الصلاحيات أو عليه المسؤولية اللازمة لرعاية الأشخاص الذين تم فصلهم؟

وتسترجع هذه المقالة تجربة مشابهة من الفارة الأفريقية، لتكشف عن كيفية التعامل مع هذه القضايا المذكورة وتقدم بعض المقترحات حول كيفية حل معضلات الفصل والاستبعاد في مواقف التدفق الجماعي.

الظروف القانونية والواقعية للاستبعاد/الفصل

تتسم الأحكام الواردة في صكوك اللجوء التي تطبق على أفريقيا بالوضوح إلى حد معقول بشأن هوية من يجب استبعادهم من وضع اللجوء. لكن الحالات الفعلية للأفراد الذين تم استبعادهم، خصوصاً ما يزعم أنهم مقاتلون، تثير الجدل وتلقي الضوء على صعوبات نظرية في المفهوم نفسه.

ومن أبرز الأمثلة على ذلك إلقاء القبض على لاجئين بورونديين في تنزانيا في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٠، لحيازتهم أسلحة ولما زعم عن اشتراكهما في أنشطة عسكرية في بوروندي. وقد قامت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بدراسة الدلالات القانونية لهذه المسألة لتحديد ما إذا كان المقبوض عليهم لاجئين أم مجرد شخصين يدخلان ضمن نطاق اتهامات المفوضية، وقال أحد الآراء إن المقاتلين لا

لا جدال في أن الأشخاص غير المستعدين للحماية الدولية في مواقف التدفق المختلط لجمع السكان يجب استبعادهم من وضع اللجوء، كما يجب فصل من يهددون الحماية عن اللاجئين البادين ويرى البعض أن هناك اتفاقاً في الرأي بدأ يتكون في أوساط القانونيين المعنيين باللاجئين بشأن طبيعة الأشخاص الذين يجب أن يفصلوا لهذا الفصل.

إلا أن الأوضاع في أفغانستان كشفت عن مجموعة من الصعوبات القانونية والعملية في هذا الصدد، منها أن عدد الأفغان الذين حاولوا عبور الحدود في أثناء عملية الحرية الدائمة، لم يبلغ العدد الذي كان متوقعاً، ومع ذلك فقد أثار احتمال التدفق الجماعي مرة أخرى مسألة كيفية الفصل بين المدنيين الماديين والأشخاص الذين لا يستحقون الحماية الدولية بموجب قوانين اللجوء. ويتضمن هؤلاء في سياق أفغانستان أعضاء الإرهابية التي اشتملت قبل الحرب ومضفيهم من نظام طالبان ومن علونهم فيما قوامها به، وأن يعد أن فر كثير من مقاتلي طالبان والقاعدة من أفغانستان، أصبح على كثير من الدول أن تقدر نوعية المشاركة في إدارة طالبان أو أنشطة تنظيم القاعدة التي تستدعي استبعاد الأشخاص من الحصول على وضع اللجوء.

وإذا لم تكن الحاجة إلى هذا الفصل قد برزت كملح واضح في التقارير الصادرة من المنطقة، فهناك تساؤلات محددة متعلقة بهذا الموضوع يجب طرحها، أما لها من صلة بالبحر المستقبلي حول هذا الموضوع مثل ما لها صلة بالأوضاع الراهنة، وهي: ما هي طبيعة السلوك أو الخصائص التي تستدعي الفصل أو الاستبعاد وهل العنصرية الحالية أو السابغة في تنظيم القاعدة أمر كاف يستدعي الفصل أو الاستبعاد؟ وكيف يمكن إجراء الفصل أو الاستبعاد في مواقف التدفق الجماعي؟ وما الذي ينبغي عمله لمطالبتي اللجوء الذين تم فصلهم/استبعادهم؟ ومن له

إجراءات الاستبعاد والفصل

في أوضاع التدفق الجماعي، يكون الإجراء المعتاد لتحديد وضع اللجوء هو التقرير الجماعي لأول وهلة ودون تحريز وواقع الحال أن الدولة تعترف بوضع اللجوء على أساس الظروف الموضوعية البادية للعيان في الموهون الأصلي التي أدت إلى الخروج الجماعي منها. والفرض من ذلك هو ضمان تهمة الأمان اللجوء في الوقت المناسب.

لكن الاعتراف الجماعي بوضع اللجوء يشوبه بعض العيوب، منها صعوبة استبعاد العناصر الإجرامية وغيرهم لا يستطيعون الحماية الدولية. ويلاحظ أن الإجراءات الحكومية المفاجئة لتجنب استضافة العناصر الإجرامية يدخلان ضمن نطاق اتهامات يمكن لها نتائج خطيرة على طالبي اللجوء.

استبعاد العناصر المسلحة غير المستحقة للجوء من صفوف اللاجئين المدنيين أمر بالغ الخطورة.

والتمثال على ذلك هو القرار الذي اتخذته جمهورية أفريقيا الوسطى عام ١٩٩٧ بمنع دخول جماعات طالبي اللجوء الزنانيين بقصد منع دخول الأشخاص الذين زعم أنهم كانوا ضالعين في المذابح التي تمت في رواندا. فأنار هذا القرار الجدل بين أعضاء مفوضية شؤون اللاجئين العاملين في أفريقيا الوسطى ومواطنهم في جنيف حول كيفية التعبير بين

يمكن أن يكونوا لاجئين، وإن القرار الذي يشارك مشاركة أنشطة بعض إرادته في الصراع المسلح لا يدخل ضمن نطاق الالتزامات التي يتم بموجبها حماية اللاجئين. ومتى وجد هذا الشخص على أرض دولة محايدة غير متحاربة، فيجب ألا يحمل وصفاً لمعاهدين قوانين اللجوء. أما الرأي الآخر فيقول إن مجرد عودة اللاجئين للقتال في

اللاجئين الحقيقيين ومن يجب استبعادهم والفضل بينهم. ولم تتراجع سلطات جمهورية أفريقيا الوسطى عن التراجع إلا بعد أن تمهدت مفوضية شؤون اللاجئين بتقديم الموارد البشرية والمادة التكاليفية لميز اللاجئين وعزل الناصب الإجرامية عنهم.

آليات الفصل/ الاستبعاد

إن تطبيق منهج التفرير لأول وهلة دون تحريات للسماح بدخول طالبي اللجوء يعني أنه متى اعتبر الفصل والاستبعاد ضرورياً، فإنها يتنام بالضرورة بعد أن تكون الناصر المستهدفة قد احتلقت فعلاً باللاجئين الحقيقيين في المستوطنات. وقد ثبت في هذه المرحلة أن استبعاد الناصر المسلحة غير المستحقة للجوء من صفوف اللاجئين المدنيين أمر بالغ الخطورة. والمثال على ذلك هو محاولة استبعاد الناصر المسلحة من جموع اللاجئين الروانديين الضخمة في شرقي راثير في عام ١٩٩٤. فعلى الرغم من أنه لوحظ أن وجود الميليشيات المسلحة كان يمثل أكبر تهديد للاجئين، فقد أعترف أيضاً بأن فصلهم عن بقية اللاجئين أمر معقد يتطلب استخدام القوة. وقد رفض مجلس الأمن العديد من الحيارات العسكرية التي اقترحها أمين عام الأمم المتحدة، مثلما رفضتها الدول التي سبق أن طلبت تقديم القوات لها. الأمر الذي دعا الأمين العام لمطالبة موزمبيقية شؤون اللاجئين بتوفير الأمن لهذه الجموع، وعلى هذا الأساس تم تشكيل القوة الطائرة لفرض الأمن في المحيمات في راثير في فبراير/شباط ١٩٩٥ لتوفير الأمن للاجئين دون فصلهم عن الناصر غير المستحقة للجوء.

وهناك أيضاً إمكانية حدوث مقاومة لعملية الفصل، حتى في غير وجود العوامل التي كانت قائمة على وجه التحديد في شرقي راثير (التواطؤ من جانب السلطات المحلية وانتفاء مبادئ الحماية). وقد اتضح ذلك في عام ١٩٩٦ عندما حاولت الحكومة الترتانية نقل الأشخاص الذين زعم أنهم مجرمون إلى الحدود الرواندية، هاستسعى الأمر وجود قوات الشرطة الخاصة بمكافحة الشعب وقوات الجيش لقمع أعمال الشغب بين اللاجئين. وعندما أرادت الحكومة أن تنقل إلى دار السلام أحد رعاة اللاجئين، عقب الإعداد لنقله إلى بلد آخر لإعادة توطينه فيه، شك اللاجئون في أنه قد يسجن أو يرسل إلى رواندا، فهددوا بالقيام بأعمال عنف إلى أن سمحت الحكومة لعدد من الشهود بمراحمته إلى دار السلام وتوديعه حتى استقل طائرة

متجهة إلى بلد إعادة التوطين. وتبين هذه الأحداث أن فصل اللاجئين، حتى عندما يكون مشروعاً، عملية حساسة تتطلب التعامل معها بحرص كبير.

ماذا بعد الاستبعاد/الفصل؟

يمكن من الناحية النظرية مطالبة المستبعدين من وضع اللجوء، ممن لا يدخلون ضمن اختصاصات مفوضية شؤون اللاجئين، بمغادرة أراضي الدولة المضيفة. إلا أن هذا يستحيل في أغلب الأحيان بسبب خطر التعرض للاضطهاد والتعذيب الذي يواجهونه في بلادهم الأصلية. كما أن مجرد طردهم يحرهم من أي فرصة لقبول إعادة توطينهم في أي دولة ثالثة. وعندئذ ماذا يمكن

الحكومات المضيفة أن تفعل؟

من الخيارات القائمة في هذه الحالة طرد اللاجئين الذين تم استبعادهم وفصلهم بموجب المادة ٣٢ من اتفاقية ١٩٥١ إذا كانت الأنشطة التي أدت إلى فصلهم تمثل تهديداً للأمن القومي أو النظام العام، ولكن حتى عندما تمثل أنشطة الأشخاص الذين تم فصلهم الحد الأدنى من تهديد الأمن القومي، فلا يمكن بموجب قانون حقوق الإنسان إعادة هؤلاء الأشخاص إلى مواطنهم الأصلية إذا كانوا لا يزالون يواجهون احتمال التعرض للاضطهاد أو التعذيب، وإذا لم تكن هناك دولة ثالثة مستعدة لاستقبالهم، وهو احتمال بعيد جداً، فلا خيار عندئذ أمام الدولة المضيفة أن تسمح لهم بالبقاء داخل أراضيها.



الخيار الثاني هو احتجاز الأشخاص الذين تم فصلهم، وهذا هو ما أختت به تنزانيا في عام ١٩٩٦ عندما أنشأت مرفأ للاحتجاز في مويسا الواقعة في منطقة كاجيرا، وكان الفرض منه أن يصبح مويسا مكاناً لاستضافة المندبين بترهيب إخوانهم، أي اللاجئين

يشير احتجاز الأشخاص الذين تم فصلهم في تنزانيا عدداً من التساؤلات

الروانديين الذين كانوا يهربون رفاقهم من اللاجئين على عدم العودة إلى رواندا أو يفتقونهم بذلك بشكل أو بآخر. وبعد أن تمت عملية الإرجاع الجماعي في ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٦، استخدم مرفأ للاحتجاز لاستضافة الروانديين الذين قالوا إنهم يخشون على حياتهم إذا ما أعيدوا إلى رواندا. ومنذ صدور قانون اللاجئين في عام ١٩٩٨، أصبحت مويسا مكاناً للاحتجاز المقاتلين إلى جانب طالبي اللجوء واللاجئين.

ويشير احتجاز الأشخاص الذين تم فصلهم في تنزانيا عدداً من التساؤلات، إذ يؤدي الفصل في واقع الحال إلى تقييد حرية التحرك والإقامة ولا ثم لا يتوافق مع مبادئ القانون الدولي التي تص على عدم فرض مثل هذه القيود إلى في حالة الضرورة، وعلى ضرورة تناسب الظروف المفروضة مع المشكلة التي يجري التماس معها. ومن هذه التساؤلات: هل يعد مجرد حيازة الأسلحة سبباً كافياً للاحتجاز بدون محاكمة وكم من الوقت يستمر الاحتجاز؟ ويلاحظ هنا أن الفصل السامع والمشرين من قانون اللاجئين ينص على أن تكون فترة الاحتجاز ثلاثة أشهر، مع السماح بتجديدها بموجب أحكام قانون الاحتجاز الوفاقي الصادر عام ١٩٩٢، وكم مرة يمكن أن يتم فيها تمديد الاحتجاز؟

من المسؤول عن الأشخاص الذين يتم فصلهم؟

عندما تحدث عملية الفصل، تترشح التساؤلات حول الصلاحيات والمسؤوليات، ويمكن أن تتخذ السلطات حول وضع الأشخاص الذين تم فصلهم، مثلما حدث عام ١٩٩٧ عندما وصلت مجموعة من مقاتلي ماي ماي من زائير إلى تنزانيا، بدلاً من أن تطلب هذه الجماعة من الجيود اللجوء فقد أرادت الاحتفاظ بوضع أفرادها كمقاتلين. وخلفت اللجنة الدولية للصليب الأحمر إلى أن هؤلاء لا يعدون محاربين لأغراض الصراع المسلح التي يوضحها القانون الإنساني الدولي، ومن ثم لا يدخلون ضمن اختصاصات الصليب الأحمر. أما مفوضية

شؤون اللاجئين فلم تتعامل معهم طالما ظلوا يطلبون الاحتفاظ بوضع المحاربين، وعبروا عن رغبتهم في العودة واستئناف القتال. ونتيجة لذلك اضطرت حكومة تنزانيا لاستضافتهم في أستاذ لكرة القدم لمدة عام تقريباً حتى قبلوا بوضع اللاجئين فنقلوا إلى مستوطنة اللاجئين.

وعندما تنفض أي وكالة من الوكالات الخارجية، مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر أو مفوضية شؤون اللاجئين، أيديها من الاهتمام بأي فئة من طالبي اللجوء فإن عبء رعايتهم يقع بطبيعة الحال على الدولة المضيفة. وهذا ليس من الإنصاف في شيء، ولكنه هو السبب الذي تواجهه دولة مثل باكستان إذا ما ألقت القبض على مقاتلي طالبان والقاعدة واعتقلتهم.

الخلاصة والتوصيات

إذا كان الاستبعاد والفصل أداتين مناسبتين للتعامل مع مشاكل التدفق المختلط لطالبي اللجوء فهناك صعوبات أخرى تنشأ عندما تحاول دول اللجوء فرز هؤلاء الأشخاص لتطبيق بدو الاستبعاد، وعلى الرغم مما يبدو من وضوح التمسوس الواردة في الصكوك الدولية المتعلقة بهذه القضية، فإن الضغوط للاستبعاد في الحالات الفردية ليست أمراً واضحاً بنفس الدرجة.

إننا بحاجة إلى التعامل مع هذه الصعاب بشكل يراعي هموم الدول المضيفة، ويتوافق مع مبادئ اللجوء. وفيما يتعلق بالمتشدين الذين كانوا يتمتعون فيما سبق للطالبان أو القاعدة، فإرى أن مجرد العضوية السابقة ليست سبباً كافياً للاستبعاد الفوري أو حتى الفصل، بشرط أن يكون طالب اللجوء مستمداً لتبذ الإرهاب والحرب، وأن يضع السلاح ويصبح لاجئاً "عادياً"، ومن هنا فإننا بحاجة إلى التأكيد على النصوصات الصادرة عن الندوة التي عقدتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في فبراير/شباط ٢٠٠١.

لا يستبعد الأشخاص الذين كانوا في السابق أعضاء في تنظيم عسكري من طلب اللجوء ومن الحماية بوصفهم لاجئين. (ولكن) قبل النظر في طلبات اللجوء المقدمة من هؤلاء الأشخاص/الجماعات، يجب السماح بمرور فترة معقولة من الوقت بفرض التأكد من أن هؤلاء الأشخاص قد تخلوا تماماً عن الأنشطة العسكرية، وأنهم ليست لديهم أي نية لاستئناف الحرب.^١

وفي مواقف التدفق الجماعي يجب قبول جميع الأشخاص الذين يصلون إلى الحدود

ويطلبون اللجوء على أنهم لاجئون دون تحرر عن حالتهم. وبعد ذلك يمكن فرز الأفراد، بحيث لو تبين أنهم ليسوا لاجئين فتمنح يمكن استبعادهم، وفي الحالات الاستثنائية، كما في حالة وجود أحكام إدانة سبق صدورها عن محكمة دولية، يمكن النظر في الاستبعاد على الفور.

ويجب أن يكون احتجاز الأشخاص الذين يتم فصلهم متوافقاً مع مبادئ قوانين اللاجئين وحقوق الإنسان. ويجب على وجه التحديد أن يكون هناك تناسب بين القيود المفروضة على الأشخاص الذين يتم فصلهم، بما في ذلك القيود المتعلقة بحرية الانتقال، وبين الحفاظ على الطبيعة الإنسانية للجوء كنظام ينتمى بالود والأمان، ومنع تخريب مضمينات اللاجئين ونزع السلاح منها وتوفير المكان الآمن للاجئين.^٢

ويجب على المجتمع الدولي أن يقدم المساعدات العسكرية والمادية للدول التي تحتاج إلى تنفيذ إجراءات الفصل مثل باكستان. ويجب ألا يترك عبء رعاية الأشخاص الذين يتم فصلهم ملقى على عاتق الدول المضيفة وحدها. وإذا أصبح من المقبول ضرورة فصل اللاجئين غير الحقيقيين، فإن مسؤولية رعاية الأشخاص الذين يتم فصلهم يجب أن يشترك فيها كل من عليه مسؤولية في مجال حماية اللاجئين. وهذه ليست مجرد مسألة اختصاصات أو حتى اعتبارات أخلاقية، وإنما هي مسألة ضرورة وطنية.

بونافينيتوري روتيناوا محاضر أول بكلية الحقوق بجامعة دار السلام في تنزانيا.

عنوان البريد الإلكتروني:
brutina@ucc.ac.tz

1 For various recommendations to this effect see Rutinwa 'Refugee Protection and Security in East Africa', *Refugee Participation Network*, September 1996, pp11-14.

2 See C Beyan International Legal Criteria for the Separation of Members of Armed Forces, Armed Bands and Militia from Refugees in the Territories of Host States', *International Journal of Refugee Law*, Vol 12, Special Supplementary Issue 2000, pp251-271.

3 See the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, Article 1F and the 1969 OAU Convention Governing Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, Article 1(5).

4 Overview of Key Conclusions/Recommendations of the UNHCR Regional Symposium on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum, Refugee Status, Camps and other Locations, 26-27 February 2001, Pretoria, South Africa, para 14(b).

ما هي مقومات إعادة بناء الدولة؟

بقلم: بولا ر. نويبرغ

البناء الأولية. لكن أفغانستان ما زالت تحت رحمة العمل التي تنزعها الولايات المتحدة والتي تستند إلى التعاون مع القادة العسكريين وقلوب السياسيين المتطرفين الذين لهم مصلحة في الاحتفاظ بالسلطة، بما يتناقض بعبء من رؤية الحكم الديمقراطي الليبرالي الذي تعف وراء اتفاقيات بون.

وهناك مجموعة من الخيارات الواسعة أمام السلطة المؤقتة الأفغانية المزعج تغييرها في منتصف عام ٢٠٠٢ وأمام الأمم المتحدة ومجموعة الدول المانحة. وتمثل نماذج الأمم المتحدة لإعادة البناء والتنمية في مناطق أخرى من العالم، مهما كان تنفيذها غير متوازن، دروساً يمكن لأفغانستان الاستفادة منها.

استيعاب دروس الماضي

عندما اضطلت الأمم المتحدة بدور بديل عن الدولة في غياب الحكومة التي تدبر أمر البلاد، تعلمت درساً بالغ الأهمية وهو ضرورة حل الصراعات الاجتماعية والسياسية قبل أن تستقبل وتخرج عن نطاق السيطرة. ففي كوسوفا تحقق قدر من الأمن والاستقرار لبعض أهالي كوسوفا والصرب مع امتداد عملية إعادة التمهيد إلى المناطق غير الحضرية. ولكن في نفس الوقت أدى وضع كوسوفا غير المحدد - ككونها منطقة سياسية رمادية تمسك تردد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وبفراد أكثر من مجرد الصعوبات التي تترض تحقيق الوفاق بين سكان كوسوفا - إلى تقييد نطاق عملية الاستعاضة. والدرس المستفاد هنا هو أن السياسة الدولية والمحلية وإعادة البناء على المدى القصير والطويل أمران لا يتصلان.

وفي الضفة الغربية وغزة حاولت الأمم المتحدة على مدى عقود عديدة التعامل مع الأزمة في الوقت الذي حاولت فيه أن تدرا القلاقل الإقليمية التي يمكن أن يكون وقعها خطيراً، ومن ذلك مجرد محاولتها الاحتفاظ بوجودها بينما كانت مواقف الآخرين أكثر تنديباً. وظلت الأمم المتحدة تضطلع بمجموعة مسؤولياتها المتعددة بدون أولويات محددة. والدرس المستفاد هنا يتعلق أيضاً بتأثير السياسة الذي لا يسعى على عملية النهوض، فإذا تعدت تحقيق الأهداف

أثير هذا السؤال مرات لا حصر لها في فترات ما بعد الحرب العالمية الثانية وما بعد الحقبة الاستعمارية وما بعد الحرب الباردة، وما هو ذا يثور اليوم من جديد في أفغانستان خصوصاً فيما بين الدول المانحة والمنظمات الدولية المهتمة بأفغانستان.

ودائم بأنها تحقق دائماً التوازن بين المبادرات المحلية لبناء الثقة السياسية داخل المجتمعات وفيما بين المجتمعات وبعضها، والمبادرات الوطنية لخلق المنفعة العامة للدولة بأكملها. وقد اعتاد الأفغان على اللون الأول من هذه المبادرات، ففي غياب الدولة قامت الأمم المتحدة وشركاؤها بالعمل مع آلاف القرويين وأهالي المدن لإقناع الموارث الباقية لخدمة الزراعة والري والتجديد العمراني، وأهم ما في الأمر من أجل إزالة الألغام الأرضية من المناطق المأهولة بالسكان.

وعلى الرغم من أهمية هذه الجهود، فإنها لا تكفي لإعادة بناء الاقتصاد والصناعات على ما يجعل أفغانستان قادرة على النهوض. وهنا تنتهي عملية بناء الدولة مع عملية بناء الأمة. من خلال إنشاء البنية المادية الأساسية والخدمات الاجتماعية وتهيئة البيئة التي تلبي احتياجات الأفغان في ظل حكومة من المواطنين الأفغان. واستكمالاً للإستراتيجيات التنمائية لتنمية المجتمع المحلي تحتاج أفغانستان إلى إستراتيجيات أخرى تنازلية لمساعدتها على إعادة بناء الدولة. كما تحتاج إلى محفزين لكبح جماح المصالح المتنافسة، ومساعدة الأفغان على استعادة صوته من المحافل السياسية بعد حرمانهم منه لسنوات طويلة، وبطبيعة الحال، وبمقتضى الضرورة في بعض الأحيان، فإن هذا هو الدور الذي يلعبه المجتمع الدولي اليوم في الدول التي مرقتها الحرب مثل أفغانستان.

ويتسم إرساء السلطة المعنوية للدولة أو إعادة إرسائها من جديد بصعوبة غير عادية. وأفغانستان تواجه اليوم تحدياً هائلاً، حيث ينص اتفاق بون ٢٠٠١، الذي أبرم تحت قيادة الأمم المتحدة التي لا تزال قائمة على تنفيذ، على إجراءات تمنح السلطة لحكومة مستقبلية، مع إنشاء سلطة مختصة بإدارة عملية إعادة

الولايات المتحدة كما تصر دول أخرى على أنه من الممكن التمييز بين إرساء الأمن وبناء الاستقرار السياسي، وبين إعادة البناء المادي وعملية إعادة بناء الديمقراطية - سواء قبل تشكيل التحالف الدولي لمحاربة الإرهاب أو الآن بعد أن أصبح لها وجود عسكري في أفغانستان، ولكنها ترفض القيام بدور رئيسي فيما يتعلق عليه باستخفاف عملية ساء الأمة. لكن إعادة بناء الدولة الأفغانية يعني بالضرورة استنهاض الحياة السياسية لدى الأمة الأفغانية، فإذا لم يحدث ذلك فسوف تتقلص فرصة أفغانستان لاسترداد عافيتها، ويصبح من الصعب ضمان الاستقرار الإقليمي في المنطقة.

في عام ١٩٨٩، وهي آخر مرة كان يمكن أن تنتهي فيها الحرب في أفغانستان إلى ما يشبه السلام، حاولت الولايات المتحدة وحلفاؤها التلاعب بمشاعر الولاء المحلية لتقرر من الذي سيتولى الحكم بعد سقوط الحكومة الشيوعية. ولكنها فشلت في ذلك، وبسبب الحكم القاسم الواهن الذي جاء بعد هذه الحكومة لم يتمكن المواطنون الأفغان من إعادة بناء بلدهم أو إدارته. كما أدت تحركات الولايات المتحدة وحلفاؤها بصورة جزئية إلى ظهور نظام طالبان، الذي لقي ترحمه - المعلن وإن لم يكن يمارس - دائماً - تأييداً بين من شعروا أنهم مهملون من جانب الجهات المقدمة للمعونات، التي كانت تستخدم القادة كوسيطاً لتوصيل المعونات الإنسانية. وقد كان هذا خطأ فادحاً بدرجة لا يمكن التهور منها. فعلى الرغم من أن إقناع حياة الناس يد دائماً أهم أمر في أوقات الأزمات، فإن جوهر الأوضاع الطارئة السياسية المعقدة هو الارتباط الوثيق بين الاقتصاد والسياسة، بحيث لو لم تراع عملية تقديم المعونات النتائج السياسية للمعونة هل يهض البلد المعني من شرته.

وتتميز عملية إعادة البناء على نحو فعال

على المنظمات الدولية أن تعبر ما درجت عليه منذ زمن طويل من التصرف كما لو كانت الدولة غير موجودة، وأن تتخذ خطوات محددة لدعم سلطة كابول في تحديد سرعة عملية عودة اللاجئين وهكذا والملاحم العريضة للاستجابات الإنسانية للأوضاع في البلاد. وهذا ما يعد عنصراً أساسياً من عناصر بناء الدولة. من شأنه أن يحدد طبيعة البيئة السياسية في أفغانستان.

الخلاصة

إن وجود دولة مركزية يعتد بها وتحظى بدعم مادي وسياسي من المجتمع الدولي يمكن أن يساعد على كبح جماح القوى الخارجية. فعلى مدى خمسة وعشرين عاماً منحت سمعة الانصياعات الدبلوماسية في أفغانستان لجيرانها (الذين أصبحوا الآن في الخطوط الأمامية للجبهة العلمية على الإرهاب) وولاعتها بين أوتة وأخرى باستغلال الفراغ السياسي فيها للسعي لتحقيق أطماعهم الخاصة. وسواء أكان هذا التدخل ثيابة عن حركة طالبان، أو الجبهة المتحدة السابقة، أو التحالف الشمالي الذي اكتسب القوة مؤخراً، أو الزعماء السياسيين الذين نعو عن الساحة، فقد أدى هذا التدخل التزمكي إلى تشجيع الزعماء الإقليميين على النظر إلى أفغانستان على أنها ملك لهم. فإذا لم يوضع حد للنزاع المدني بالسلوك حكيم وتحت رعاية دولية محايدة - وإذا لم يتم تنظيم عملية انتعاش بدعم محايد بنفس الكيفية - فستصبح أفغانستان العنوة في يد القوى الأجنبية أو أرضاً خصبة مزمنة من جراء الحرب ولقمة سائخة للتأهبين، وكلتا النتيجتين تؤديان حتماً إلى نشوب الصراعات الإقليمية.

وهنا يمكن أن نتذكر مقولة المؤرخ تاسيتوس في وصفه للرومان بعد دحرهم القبائل الجرمانية في القرن الأول الميلادي، حيث قال: لقد خلقوا صحراهم كما أسهموا بالسلام. ويلاحظ أن أفغانستان في العصر الحديث عانت طويلاً من فرض السيطرة الخارجية عليها، ولكن استرداد المافية هذا المرة من الأممية يمكن بحيث لا يمكن تركها في يد الأجانب. ولكي نتحاذ أفغانستان ما منيت به مؤخراً، ومعها آسيا الوسطى وغربها وجنوبها، يجب على المجتمع الدولي أن يضمن للأفغان الحق والفرصة في أن يعولوا صحراهم إلى أرض يائنة.

بولا نوبيرغ مستشار خاص بمؤسسة الأمم المتحدة بواشنطن
(www.unfoundation.org)

صياغة الخفايا: عدل، إن دارسون في كابل

ومن ثم فإن بناء الثقة بين المجتمع الدولي وأفغانستان يمثل شرطاً ضرورياً لبناء الثقة بين الأفغان. حتى يتمكن الأفغان من بناء دولة ذات مصداقية وقدرة على البقاء، ولتحلولة دون تقضي الشعور بالإحباط على المستوى المحلي بسبب سياسات التنمية المتخلفة التي يمكن أن تؤدي سريعاً إلى تقضي ذلك البلد مرة أخرى. ومن هنا يبين أن القرارات التي يتخذها مجتمع الجهات المانحة الدولية في أثناء الفترة الانتقالية المبكرة من إعادة البناء لها أهمية قصوى بصورتين مترابطتين.

أولاً، إذا أصرت الدول المانحة على ممارساتها القديمة برفض التعاون على تقديم التمويل المشترك لعملية التماهي الأساسية، فإن قدرة الدولة المركزية ستصبح مقيدة إلى حد أنها لن تستطيع مباشرة مهامها الضرورية. فهدتما تصرر الجهات المانحة - سواء الثنائية أو متعددة الأطراف، الحكومية أو غير الحكومية - على السيطرة على تخصيص الموارد بأن تقاوم التنسيق بل والتعاون بينها، فإنها لا تنصر فحسب بالمهام المادية لعملية إعادة البناء، وإنما تضرب كذلك بالمتطلبات السياسية والأمنية الضرورية للنهوض والتماهي.

ثانياً، عندما تشبث الجهات المانحة كذلك بما سبق أن اعتادت عليه من الدخول في مفاوضات منفصلة مع الأطراف التي تمسك بزمام السلطة على نحو منفرد في مختلف أنحاء البلد - وهو ما يعني في حالة أفغانستان زعماء الحرب الذين لديهم السلاح والميليشيات والسجلات السابقة من التمتع - فإن ذلك يعرض الدولة المركزية مرة أخرى للخطر. ويلاحظ أن المعادلة الوهمية بين التنمية المحلية أو غير المركزية من ناحية، وتمكين القادة المحليين من ناحية أخرى الذين يترهون وجودهم بالدعم الأجنبي لا بالتأثير الشعبي معادلة خطيرة لجمع الأطراف. لذلك فإن احترام السيادة الشعبية مبدأ أساسي يعد شرطاً عملياً لضمان احترام الأفراد والمجتمعات، وبيوتهم يستعمل على اللاجئين العودة وعلى جميع المواطنين المشاركة في عملية النهوض والتماهي.

إن المجتمع الدولي لا يحافظ على الزخم الذي يميزه به المرحلة المبكرة في تنظيم عملية النهوض والتماهي ما لم يحترم مؤسسات الدولة التي ساعد على خلقها، وهو ما يعني في حالة أفغانستان التأكيد على دور السلطة المؤقتة الأفغانية التي أنشئت بمقتضى اتفاقيات بين وضمن قائمها كي يعتد سلطان الدولة في زمام وطلاق بالعاصمة. ومن خلال دعم الإجراءات التي تعطي القوة للسلطة المؤقتة، سوف تتمكن الحكومة من العمل في كافة أرجاء الدولة وبالتعاون معها. ولذلك يجب

السياسية، سواء على المدى القصير أو الطويل، فهي المستبعد أن تتجذع عملية النهوض والتماهي.

وهي كمبوديا والبوسنة وتيمور الشرقية ساند المجتمع الدولي عملية استرداد المافية بإشياء سلطة مهمتها الإشراف على الانتقال السياسي، فالتقلت الجهات التابعة للدولة والمنظمات غير الحكومية من اتفاقات السلام إلى إعادة بناء الدولة، حتى وصلت في آخر الأمر إلى عقد الانتخابات. وفي كل حالة من هذه الحالات تم وضع السبل الكفيلة بعملية الحقوق، مع توجيه استثمارات كبيرة إلى التوعية بالعقوق من أجل رد احتمال نشوب صراعات جديدة. ولا شك في أن الوجود الدولي يدا ضخماً في هذه الحالات - فالألاف من مركبات الإغاثة البيضاء كانت تبدو كملاعات لا تتيب عن هذه الأراضي. ولكن المدة طالت في كل هذه الحالات، وبلت التكلفة البشرية والتنمير المادي الناجم عن الصراع وعدم الامتثال حداً هائلاً. وثمة أسباب إضافية أيضاً تجعل الحكم المحلي في مجال إعادة البناء يحرص وحساسية وتوازن وحكمة أمراً بالغ الأهمية، وهي ضمان استمرارية عملية النهوض والتماهي بمجرد الشروع فيها.

التحديات في أفغانستان

واجهت كل مهمة من تلك المهام عراقيل ضخمة، وتحقق التحاح في كل منها بقدر ما خلفت نوعاً من الالتقاء بين عملية التماهي والتغيير السياسي. وقد تطلبت جميعها أموال ضخمة. أما أفغانستان فتحتاج لأكثر من ذلك، فلا توجد لديها أي احتياطات مالية تقريباً - عدا ما مهدت به الجهات المانحة من تقديمه، ٤ مليارات دولار (وهو ما لا يعدو أن يكون كسراً صغيراً بالنسبة إلى نصيب الفرد من الاستثمارات الموجهة إلى كوسوفا والبوسنة) - كما لا يزال سكان أفغانستان ميمشرين في أعقاب النزوح الداخلي والعيش في المنفى زمناً طويلاً.



الأمن وأخلاقيات اللجوء بعد الحادي عشر من سبتمبر/أيلول

بقلم: ماثيو ج. غيبي

في عام ١٨٦١ كتب الفيلسوف جون ستيوارت ميل عن الأمن يقول «إن الأمن هو أهم المصالح الحيوية؛

الأوروبية خالية من العدوى إلى ظهور مخاوف جديدة بشأن الدلالات الأمنية للاعتقاد المتبادل بين جميع الأطراف. ومزجت المناقشات من البداية بين قضايا اللجوء والهجرة والقضايا الأخرى المزججة الخاصة بالجريمة المنظمة والهجرة غير الشرعية والإرهاب، كما أخذت الروابط بين هذه الشواغل صورة مؤسسية في معاهدة أمستردام، وكان من المناسب أن تدرج قضية اللجوء ضمن فئة القضايا التي تؤدي إلى مساحة مشتركة من «الحرية والأمن والعدل».

كما لعبت نهاية الحرب الباردة دوراً رئيسياً في الربط بين بواعث القلق المتعلقة بالأجانب وذلك تلاشي بالأمن. فمع تلاشي باعث القلق الأمني الرئيسي في مرحلة ما بعد الحرب الباردة - وهو تهديد الإبادة النووية - أصبح لدى الأكاديميين ومسؤولي الحكومات والمؤسسات العسكرية حافز قوي لتركيز طاقاتهم على مجموعة من بواعث القلق الأمنية الجديدة (والتي كانت حتى ذلك الحين تشكل المزايا الثانوية دون مراد). وصارت «التهديدات» التي يشكلها ملابو اللجوء والأجانب مجرد فئة واحدة من التهديدات الجديدة التي أصبحت في هذه الفترة وأحياناً مصدرها من جهات أخرى غير الدولة.

العامل الثالث الهام هو تزايد أهمية مجلس الأمن منذ أوائل التسعينيات كأداة لإجاعة التدخل العسكري من جانب الدول. وكما لاحظ آدم روبرتس، فإن التدخل في كل من العراق والصومال ومليتي ونيغوسلافيا السابقة كان يستمد شرعيته بصورة جزئية من رغبة القوة المهيمنة في القضاء على حركة اللجوء من المنع^١. وبموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة لا يعد هذا التدخل مشروعاً إلا إذا جاز استجابة للتهديدات الموجهة للسلام والأمن الدوليين^٢. ومن هنا فإن إجراءات مجلس الأمن أصبحت تمثل حلقة أخرى في سلسلة الربط بين اللاجئين والقضايا الأمنية.

وأخيراً، فإن تزايد الربط بين قضايا اللاجئين والأمن يعكس انتشار عملية التحول الديمقراطي منذ عام ١٩٨٩. ففي أفريقيا على وجه الخصوص، قيل إن صعود ديمقراطية

سلطة الدولة لاحتياج الأشخاص الذين يعتبرون تهديداً إرهابياً، بينما يقلص من فرصة الاستئناف أمام بعض طالبي اللجوء. وفي كندا، وضعت الحكومة خطة جديدة لمكافحة الإرهاب تقضي بإنشاء مراكز لاحتياج الأجانب المشتبه في فهمهم بانتمية إرهابية، وتتمس على تشديد نظم الفرز لضمان ألا يدخل الأشخاص الضالعون مع التنظيمات الإرهابية في نظم اللجوء، وعلى تخصيص مزيد من الاعتمادات المالية للترحيل.

وسارع مسؤولو الدول إلى القول بأن طالبي اللجوء الشرعيين ليس لديهم ما يخشونه بشأن التدابير الأمنية الموجهة لأهداف محددة. لكن المسألة هي هل هذه التدابير فعلاً لها أهداف محددة أم لا؟ وليس الهدف من هذه المقالة أن تحلل مدى كفاية التشريعات المنفردة، وإنما نسوق بعض الملاحظات على الإطار الاجتماعي الواسع التي ظهرت فيه هذه القوانين والسياسات. فقد أصبح اللجوء يوماً بعد الآخر ينظر إليه على أنه وسيلة قد تمكن الإرهابيين وغيرهم من غير المرغوب فيهم من دخول الدول الغربية. وفي أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول لم يعد من الصعب فهم هذه المخاوف؛ إلا أن الهجمات الإرهابية تمثل فرصة تبدل إلى الأذهان القيمة المحورية والأهمية المتواصلة للجوء بالنسبة للاجئين.

اللجوء كتهديد أمني

ظهر الرأي القائل بأن سياسات اللجوء قد يكون لها دلالات بالنسبة للأمن منذ وقت طويل قبل أحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول. وقد تبدي آخر تجسيدات للجوء كتهديد أمني في منتصف الثمانينيات، حيث يمكن تتبع جذوره إلى أرمية تطورات أسسسية. أولاً المصادقة على القانون الأوروبي الموحد في عام ١٩٨٩، والذي كان بداية التحرك نحو إلغاء القيود على عبور الحدود فيما بين الدول الأعضاء في المجموعة الأوروبية. وقد أدت المفاوضات حول دلالات جعل القارة

«فمنه» تستمد كل الحصانة الواقية لها من الشر، ومنه نستلهم مجمل قيمة الغير كله بجمع صورته فيما وراء اللحظة العابرة^٣. وفي الحادي عشر من سبتمبر/أيلول تجسدت كلمات ميل بجلاء أمام أعين مواطني الدول الغربية. ولكن كان لهذا الدرس بعض النتائج التي يرى لها، فقد أدت هجمات ذلك اليوم المشؤم إلى العرب، وتمخضت الحرب عن تدفق اللاجئين، وفر اللاجئون بحثاً عن ملاذ لهم. فقد أدى أول شهرين من الحرب ضد طالبان إلى نزوح نحو ١٢٠ ألف لاجئ، وجد معظمهم نوعاً ما من الملجأ الشاق في الجارة باكستان. وكانت الحدود الباكستانية قد ظلت مفتوحة نسبياً أمام اللاجئين، وهو ما يرجع جزئياً إلى الضغط من جانب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على باكستان لتلقياب بدور الملاذ اللاجئ في خضم الأزمة. ولكن بينما كان المتوقع من باكستان أن تقدم مزيداً من فرص اللجوء في أثناء «الحرب على الإرهاب»، فقد أشارت كل الدلائل إلى أن الدول الغربية تنوي تقليص الفرص في هذا المجال.

وقد قامت تلك الدول في تناغم شبه كامل بتنفيذ عدد من التمددات في مجال السياسات والتشريعات ربما يكون لها تأثير كبير على توفير الحماية للاجئين، ففي الولايات المتحدة، علقت الحكومة مؤقتاً مسألة إعادة توطين حوالي ٢٠ ألف لاجئ كانوا قد أخطروا أنهم سيتمكنون من دخول الولايات المتحدة. وبموجب قانون المواطنة الجديد للولايات المتحدة الأمريكية، أصبح من الجائز اعتقال الأجانب المشتبه في كونهم إرهابيين بدون تهمة لمدة سبعة أيام. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن الآن ترحيل أعضاء الجماعات الإرهابية المحظورة من جانب وزارة العدل أو منهم من دخول الولايات المتحدة بدون مراحمة قضائية. وفي المملكة المتحدة اقترح على وجه السرعة قانون طوارئ جديد لمكافحة الإرهاب، يسمح لوزير الخارجية برفض طلبات اللجوء التي يمثل اصحابها تهديداً للأمن القومي، كما يوسع من

بعد الارتياح المنفصل عما قد يكون لدى الدولة من بواعت القلق الأخرى المشروعة بدرجة أكبر. وهذا الفصل يتطلب من الدول أن تتخضع لمخاوفها الأمنية لعملية من النقص الدقيق، كالفحص الذي تليقه حالياً

إن ما نفتقر إليه في علاقتنا بالأجانب هو الثقة

على الطلبات المقدمة من طالبي اللجوء. ولكن قبل أن تنتهي إلى هذه النتيجة، يجدر أن تفصل القول بعض الشيء في مسألة الأمن.

الأمن في الأمع الأغلب قيمة وظرفية، أي أننا نحتاجه لأنه يمكننا من تحقيق قيم أخرى كالحرية والسكنية والعدل. لكن دور المويجي يوحى بأن قيمة أي مكسب في مجال الأمن ليست مطلقة، وإنما يجب تقديرها قياساً على الكلفة التي قد تأتي على حساب قيم أخرى مهمة. ولماذا الوضع دلالات مهمة، فقد نضمن مثلاً أن الهجمات الإرهابية على عرار ما حدث في العادي عشر من سبتمبر/أيلول لن تحدث مرة ثانية لو كنا مستبدين لإيقاف جميع الرحلات الجوية بصورة دائمة. ولكن كل ما يوجد بيننا من يمكنه أن يتحمل تبعات ذلك الإجراء، الذي تقوّم مضاره على حرية الحركة وحدها حجم المكسب الأمني الذي يتمكن أن ينتربط عليه بكثير.

لكن الثمن المرتبط بتساع مساحة الأمن لا يشترط دفعه المواطنون وحدهم، فبالأمم من ذلك كما رأينا أن أمن الأجانب، مثل اللاجئين الباحثين عن مكان آمن ليقوموا فيه، تتم المقايضة به أحياناً في مقابل مصالح فيها مواطنين. وفي الأوقات التي تشهد فيها الأمة أحداثاً جسام يندر أن تكون عواقب تلك المقايضة على الأجانب مسألة تعظى بشدر كبير من الحوار العام. ولكن من منظور أخلاقي يجب الأخذ في الاعتبار بمصالح الأجانب إلى حد ما. ففي أعقاب العادي عشر من سبتمبر/أيلول دعا الكثيرون من المسؤولين والشخصيات العامة إلى وضع قيود جديدة على اللجوء، دون أي ذكر تقريباً، ولو على نحو عارض، لتأثير هذه الإجراءات على حياة اللاجئين. لكن الحقيقة المسكوت عنها هنا هي أن الهجمات الإرهابية الأخيرة على نيويورك وسانغلفانيا وفيرجينيا منها كانت تمثل صدمة شديدة، فإن عدد القتلى فيها يتصل بالأمم عدد الناس الذين يتجنون من الموت والتعذيب سنوياً بفضل سياسات اللجوء في الولايات المتحدة وكندا وغيرهما من الدول الغربية. وحتى لو كانت هناك أسباب أخلاقية وجبة لوضع احتياجات المواطنين على رأس الأولويات، كما تدعو

كل ما تراء ضرورياً لضمان السلم في الداخل، ولكن فيما يتعلق بمعاملة الأجانب - «الدعوان الخارجي» - هكل شيء تقريباً مسموح به. والأمل على ذلك نجدهما في توسيع نطاق الاحتجاز، واعتماد إجراءات جديدة لترحيل الأجانب، واقتراح إدارة الرئيس بوش باستخدام المحاكمات العسكرية لمحاكمة بعض مقاتلي طالبان المعتجزين في جواناتامو.

وترتبط اللامبالاة الشعبية واسعة النطاق تجاه هذه المعاملة المتركة لتقدير كل دولة على حدة ارتباطاً وثيقاً بالنظر إلى الأجنبي عن أنه مصدر للخطر. فكيف يمكن أن نتأكد من أن أولئك الذين يطلبون اللجوء قد أتوا بحثاً عن المساعدة حقاً، لا لإلحاق الأذى بنا؟ إلا يمكن أن يتبنوا موقفاً معادياً لقبينا ومؤسساتنا؟ إلا يدينون بولائهم الحقيقي للدولة التي تركوها؟ أن ننفققز إليه في علاقتنا بالأجانب هو الثقة، وهو ما يتناقم بمجرد أن الافتراضات العصرية التي تكونت على مر تاريخ طويل أصبحت تملأ الهوة الماصلة بين ما نعرفه وما لا نعرفه عن جماعات معينة من الناس. وفضلاً عن ذلك، ففي وقت الانتشار واسع النطاق للخوف وعدم الأمن، نجد أن دواعي القلق بشأن دوافع الأجانب تشتت أكثر من أي وقت آخر.

إلا أن اللاجئين ليس أجنبياً عادياً. وثمة مفارقة شديدة في أن نعتبره مصدراً للتهديد. فباللاجئين بالمعنى المتعارف عليه ضحية لعدم الأمن. ومن هنا فإن بسعة عن الحماية يبرز أهمية الأمن، وهذا ليس إلا الوجه واحد من وجهي العملة في سياق اللجوء. فكون اللاجئين قد فر من صراع عنيف ومن انتهاكات لحقوق الإنسان بحمله مثلاً لهذه الظواهر وإن كان ذلك دون إرادة منه. إن اللاجئين نماذج بشرية للصورة التي تتردى بها الدول في مستقبل العنف والتعذيب والقمع، وباعتبارهم ممثلين لهذه الملامح البغيضة للحياة الاجتماعية طيرس بغريب إلى نخطر إليهم دائماً على أنهم يحملون معهم مدح الاستقرار وعدم الأمن الذي تسبب أصلاً في رحيلهم. وكما في حالة الفارين من الأوثية، نجد أن ردود الأفعال نحوهم تتضمن عادة مزيجاً من التعاطف مع مصتهم والقلق من أنهم قد يصلون معهم الولاء الذي ابتلي به مجتمعهم. أي أن هناك ما يبعث على عدم الارتياح في فكرة اللاجئين من أصلها.

رد فعل المبرر أخلاقياً على العادي عشر من سبتمبر/أيلول
ما هو إن رد الفعل المبرر أخلاقياً على بواعت القلق الأمنية المحيطة باللاجئ، التي أثارها العادي عشر من سبتمبر/أيلول؟ لا بد أن نبداً بالتأكد على أن هذا الشعور العام

المتعددة التحزية أدى إلى تقليص الاستقلال الذاتي الذي كانت تتمتع به طبقة الصفوة في تحديد الأولويات الأمنية للدولة. وبدأت بواعت القلق الأمنية المنتشرة على نطاق واسع بشأن التهديدات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية التي يجلبها اللاجئين وغيرهم من المهاجرين تمثل في الاعتبارات الدفاعية لبعض الدول مثل جنوب أفريقيا وتشترانيا. وحتى في الديمقراطيات الأكثر رسوخاً، فقد أدى انتهاء روح العداء التي استمتت بها الحرب الباردة، والشكوك التي نجمت عن العولمة الاقتصادية، إلى خلق المجال لظهور مجموعة جديدة من المخاوف العامة واستمساؤها.

وتعد هذه التطورات مهمة في حد ذاتها، عبر أن الاتجاه نحو اعتماد منظور أمني جديد بشأن الهجرة القسرية اكتسب زخماً حقيقياً في أعقاب بروز النشاط الإرهابي على أرض الواقع. فبعد أحداث تفجير الإرهابيين الإسلاميين لمركز التجارة العالمي في نيويورك عام ١٩٩٣ - وكان أحد هؤلاء الإرهابيين بانتظار قرار البت في طلب قدمه للحصول على اللجوء - وبالمطلع بعد هجمات العادي عشر من سبتمبر/أيلول ٢٠٠١ التي قام بها أجانب باستخدام تأثيرات زيارة وتأثيرات دراسية، انضم إلى الحديث عن الأمن يتناسب مع وجود تهديدات فعلية ملموسة على أرض الواقع. وأفرخت هذه الهجمات مجموعة من القوانين والسياسات الجديدة المقيدة عبر الدول الغربية، وخصوصاً في الولايات المتحدة، وأصبح هنالك اتفاق في الرأي لم يسبق له مثيل بين هذه الدول على القضايا التالية: أن اللاجئين عموماً يمثلون تهديداً أكثر مما يمثلون رصيداً للدولة، وأن الأخطار التي يجلبها طالبو اللجوء يقال إنها أكثر تنوعاً الآن مما كانت عليه في الماضي، وأن هناك حاجة إلى التعاون الدولي لتتصالح مع هذه المخاطر الأمنية الجديدة.

اللاجئ كضحية لعدم الأمن

لكن الصلة بين اللاجئين والأمن تمتد إلى أبعد من الفئدين الآخرين، فهدنة مشر الفيلسوف السياسي الإنجليزي توماس هوبر في تقرير الطاعة للدولة الصديقية للجمهور الإنجليزي في القرن السابع عشر، الذي كان متقبلاً بالصراع والانتصامات الحادة، وضع هوبز دور الدولة في توفير الأمن في قلب مقولته، فالحاكم من وجهة نظره عليه أن يعمل «كل ما يراه ضرورياً... من أجل الحفاظ على السلم والأمن، ومنع وقوع الشقاق بين أبناء الأمة وصمد الدعوان الخارجي». أما في العصر الحديث الذي تتحدد فيه سلطة الدولة بوضوح قصائمه، لا بد هناك إلا فليلين ممن يمكن أن يفروا بحق الدولة في أن تفعل

أن يندesh من انتشار هذه التدابير، فهي أوقات التوتر الشديد تميل الدوائر السياسية إلى أن تصبح أقل تسامحاً وأكثر انغلاقاً.

ولكن إذا كانت هذا الاستبعاد نتاجاً للحلقة المفرطة أحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول فهناك إبراز آخر ممكن لهذا الحدث، وهو أن عدم الأمن وعدم الاستقرار الناتج عن الهجمات الإرهابية جعل الكثيرين في الدولة المستهدفة التي تحترم الحريات أقرب إلى الإحساس بعدم الأمن الذي يفتقر حياة الكثيرين من اللاجئين في العالم. وهكذا اكتشفت الأهمية القصوى لمؤسسة اللجوء - الذي تشر بتوفير الحماية عوضاً عن التعرض للمخاطر - وعن ضرورة عدم قابليتها بزيادة هامشية في الأمن. لكن هذا الربط ما يدم سوى دفاية معدودة بالنسبة للكثيرين منا، وربما يكون من الملائم أن نستعرض في أذهاننا ثانية. فإذا استبدنا من هذا التهم لموقف اللاجئين في صوغ التدابير العالية لحماية مجتمعاتنا، فإن أحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول لن تقوض القيم التي يشر الأمن بالحفاظ عليها، بل ستؤدي إلى تدعيمها.

ماثيو ج. جيبني محاضر في مجال

الهجرة القسرية بمركز دراسة اللاجئين

بجامعة أكسفورد. له كتاب بعنوان «قيم

اللجوء وسياساته: الديمقراطية

المليبرالية والتعامل مع اللاجئين، ستشره

مطبعة جامعة أكسفورد في عام ٢٠٠٣.

عنوان البريد الإلكتروني:

matthew.gibney@qeh.ox.ac.uk

الإرهابية حكوماتنا أكثر ميلاً لفكرة لاستبعاد.

وهناك ثلاثة أسئلة تثيرها ممارسات اللجوء الحالية يمكن أن تقيده في هذا السياق. أولاً هل نطبق معياراً محدداً بوضوح بشأن ما يمثل تهديداً أمنياً (على غرار المادة ١(و) من اتفاقية اللاجئين)؟ ثانياً هل هناك إجراءات لتعزّي فيما إذا كانت الطليبات المرشحة للاستبعاد لأسباب أمنية لها أصلاً «ميرورات وجهه» أم لا (على غرار النظم الحالية للبت في طلبات اللجوء)؟ ثالثاً هل تم التاكّد من وجود صلة شخصية بين اللاجئ الذي يطلب اللجوء والتهديد الأمني المفترض (على غرار ما يحدث عندما ترفض الدول تقديم حماية إجمالية شاملة لطلّابي اللجوء القادمين من بلاد معينة)؟ هذه التساؤلات قد لا تمثل ركيزة أساسية للتعامل مع جميع القضايا الأمنية الشائكة المطروحة بشأن دخول اللاجئين، ولكنها تشير بوضوح إلى أن هناك ميلاً عاماً بدرجة كافية، وهو أن المعايير التي تستخدمها الدول لتقييم التهديدات الأمنية على مجتمعاتها يجب، على الأقل، أن تكون مناصرة في صرامتها للمعايير المطلوب استيفؤها من طالبي اللجوء الذين يريدون الدخول إلى أراضيها.

الخلاصة

سرت رعدة في نفوس الكثيرين في الغرب في الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، وأصبح العالم كما ينظرون إليه الآن أقل أمناً وأكثر قلقاً مما كان من قبل بدرجة كبيرة. وقد أصبح هذا العالم المختلف مبرراً لوضع تدابير جديدة لاستبعاد اللاجئين وطلّابي

اللجوء والسيطرة عليهم، وفي بعض

الحالات الأجانب المقيمين بصفة

عامة. وليس لأي إنسان

لديه قدر متواضع من

الذاكرة التاريخية

بعض النظريات الأخلاقية، فإن قيمة الأرواح التي تنجو بفضل اللجوء لا يمكن التغافل عنها تماماً.

ومن الجوانب التي تؤكد أن تكاليف تقييد اللجوء ستكون المزيد من الوفيات والمعاملة أن طلبات اللجوء تخضع للتفحص الدقيق، فهذا من قبول الطليبات مباشرة دون التعرّي عن أصحائها تقترض العربية على اللاجئين المرور بمجموعة من الإجراءات المعقدة للتأكد من أن منهم سيستعرض للتهديد فعلاً إذا أعيدوا لبلادهم. والهدف من ذلك هو فرز من يحتاجون إلى الحماية فعلاً من قد يستولون اللجوء لخدمة أغراض أخرى أقل إلحاحاً أو إلزاماً من الناحية الأخلاقية. فيجب على اللاجئين أن يثبت أن مخاوفه لها «ما يبررها» وأنها تنطبق عليه بصفته الفردية. ولا شك أن هذه العملية التي تتم لإثبات مصداقية طلب اللجوء وأهلية صاحبه للحصول على وضع اللاجئ عملية مكثفة تحتاج إلى موارد ضخمة، لكن المسؤولين يقولون إنها ضرورية للحفاظ على سلامة توهير الحماية.

وأماناً نموذج واضح للظريقة التي يجب أن تتعامل بها الدول مع مخاوفها الأمنية في أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول، فكما أن الدول الغربية لا تأخذ زعم طالبي اللجوء بأنه معرض للخطر على علاته، يجب عليها ألا تعتبر الاستبعاد لأسباب أمنية أمراً مبرراً في حد ذاته. فقد أصبحت في الوقت الراهن بحاجة إلى تطبيق بعض المعايير الصارمة لتحديد صحة التهديدات الأمنية، خصوصاً بعد أن جعلت الهجمات



1 John Stuart Mill *Utilitarianism, On Liberty, Considerations on Representative Government*, edited by H. B. Acton, J. M. Dent, London, 1992, p. 56.

2 Adam Roberts 'More Refugees, Less Assylum A Regime in Transformation', *Journal of Refugee Studies*, Vol 11, No 4, 1998

٣ أفرجوا إلى مناقشات معصلة لدلالات تمويل الهجرة إلى باعد قلق أممي انظر

Jef Haysomans 'Migrants as a Security Problem: Dangers of "Securitizing" Societal Issues' in Robert Miles & Dietrich Thurnwald, eds. *Migration and European Security: The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, Pinter London, 1995, and Ole Waever et al. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Pinter, London, 1993.

4 Thomas Hobbes *Leviathan*, edited by C. B. Macpherson, Penguin, Harmondsworth, 1968, pp. 232-233

مصادر للمعلومات

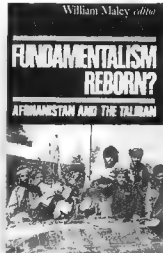
يتضمن قسم «الوصلات» في موقع «نشرة الهجرة القسرية» على شبكة الإنترنت دليلاً شاملاً لمصادر المعلومات المتعلقة بأفغانستان، والتي تكاثرت منذ الحادي عشر من سبتمبر/أيلول: عنوان الموقع: www.fmreview.org/4DAfghanistan.html

وهيما يلي بعض المصادر الرئيسية للمعلومات المتعلقة بأفغانستان التي يتم تحديثها بكثرة:

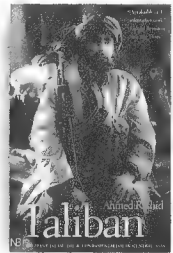
منظمة «مراقبة حقوق الإنسان»: www.hrw.org/asia/afghanistan.php
 معهد تقارير الحرب والسلام: www.iwpr.net/index.pl?afghan_index.html
 الرابطة الثورية للنساء الأفغانيات: www.rawa.org
 شبكة الإغاثة: www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/vCD/afghanistan



الحرب المقدسة: داخل العالم السري
 لأسامة بن لادن، بقلم بيتر بيرغن، ثلاثون
 بؤس، يونيو/حزيران ٢٠٠٢، ٣٠٤ صفحة.
 ISBN: 0743234952، ١١، ٢٠ دولار.
 يُطلب عن طريق العنوان التالي
www.amazon.com



انبعثتُ جديدُ للأصولية؟ أفغانستان
 ومطالبان، تحرير ويليام مالي، مطبعة جامعة
 نيويورك، مارس/آذار ١٩٩٨، ٢٥٦ صفحة.
 ISBN 0814755860، ١٩، ٥٠ دولار.
 يُطلب عن طريق العنوان التالي
www.amazon.com



مطالبان: الإسلام الجهادي والنشع
 والأصولية في آسيا الوسطى،
 بقلم أحمد رشيد، مطبعة جامعة ييل، مارس/آذار
 ٢٠٠١، ٣٩٤ صفحة، ١١، ٥٠ دولار.
 ISBN 0300089023، يرجى الاتصال بالمواقع
www.yale.edu/yup، التالي.

الزملاء الأعضاء

يعتزم معهد القاهرة لدراسات حقوق الإنسان (www.cihrs.org) وبرنامج الهجرة القسرية ودراسات اللاجئين في الجامعة الأمريكية بالقاهرة (www.aucegypt.edu/academic/fms) عقد مؤتمر عن اللاجئين غير الفلسطينيين في دول الجامعة العربية، في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٢. ونود أن نرسل إليكم معلومات عن المؤتمر، ونستطلع رغبتكم في تقديم أبحاث خلاله، وبوجه إليكم بعض الأسئلة المحددة عن وضع اللاجئين غير الفلسطينيين في بلدكم.
 فإذا كانت لديكم، أو لدى أي من العاملين في منظماتكم، الرغبة في المشاركة، فالرجاء الاتصال فوراً بالدرويسوس باربرا هاريل بوند (Behrrel-Bond) التي تنوب عن اللجنة المنظمة للمؤتمر، وعنوان بريدها الإلكتروني: behrbond@aucegypt.edu. وسوف يسرها أن توافيكم بكافة المعلومات ذات الصلة بالمؤتمر.
 ونرجو منكم التكرم بإطلاع زملائكم، وأي منظمات أخرى معنية بقضايا اللاجئين وحقوق الإنسان، على هذه المعلومات. وننتطلع لتلقي رسائلكم.

برنامج الهجرة القسرية ودراسات اللاجئين
 الجامعة الأمريكية بالقاهرة
 ١١٢ شارع القصر العيني
 ص.ب. ٢٥١١، القاهرة ١١٥١١، جمهورية مصر العربية

الفلسطينيون في أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول: هل هناك رغبة في محو اللاجئين من الوجود؟

بقلم: عباس شبلق

ارتباطه القانوني والإداري عام ١٩٨٨ وعدم قيام الدولة الفلسطينية الموعودة بعد القدرة على منح الجنسية الفلسطينية لمواطنيها إذ لا زالت إسرائيل تعتبر جواز السفر الفلسطيني بمثابة وثيقة سفر فقط، واليوم أصبح أكثر من نصف الشعب الفلسطيني، الذي يقدر عدده الإجمالي بشماتة ملايين نسمة، في عداد اللاجئين وديمي الجنسية في آن واحد.

ومند أن احتلت إسرائيل بقية فلسطين عام ١٩٦٧، انتهجت سياسة التطهير العرقي الإداري، خصوصاً في القدس الشرقية

لقد تحطمت آمالهم في العودة إلى وطنهم

المحتلة^١ ويقدر أن أكثر من ٢٥٠ ألف شخص من سكان الضفة الغربية وقطاع غزة الذين كانوا خارج الأراضي في وقت الاحتلال لم يسمح لهم بالعودة، ومن ثم أصبحوا لاجئين، وبعضهم أصبح لاجئاً للمرة الثانية. أما بقية السكان في الأراضي فقد اعتبرتهم إسرائيل مقيمين فيها وليسوا مواطنين. وبقيت القوانين الإسرائيلية التي تسري على المقيمين في الجانبين على الفلسطينيين في هذه الأراضي، ولكن المزيد من الفلسطينيين، ويقدر عددهم بحوالي ١٥٠ ألفاً، فقدوا بطاقات هويتهم وحقوقهم في الإقامة بسبب فرض المزيد من التدابير الإسرائيلية. ومنذ إبرام اتفاقيات أوسلو، غادر المزيد من الفلسطينيين ديارهم بسبب التدابير الإسرائيلية القمعية والظروف الاقتصادية القاسية الناتجة عن القيود المفروضة على حرية الحركة بالتسوية للأشخاص والسلع في المناطق المصنفة للحكم الذاتي الفلسطيني، ويزيد عدد من غادروا ديارهم على عدد من سمح لهم بالعودة للإقامة في هذه المناطق، هذا بينما تشجع الحكومات الإسرائيلية الواحدة تلو الأخرى الهجرة الجماعية إليها لتقوية قبضتها على الأراضي المحتلة. وتجاوزت النسبة السنوية للتوطين سكان المستوطنات اليهودية في العقد الأخير ٧٨، وهو ما يتناقض مع اتفاقيات أوسلو التي نصّت على تجديد توسيع هذه المستوطنات.

بينما يتوقع المجتمع الدولي عودة جموع اللاجئين الأفغان في نهاية المطاف إلى ديارهم، فإن اللاجئين الفلسطينيين الذين لا يقلون عنهم عدداً لا يرون في الأفق أي أمل في العودة.

أما الفلسطينيون في مجتمعات الشتات فقد تحطمت آمالهم في العودة إلى وطنهم، وأصبحوا كثيرهم من مجتمعات المهاجرين يعيشون في قلق وخوف وسط أجواء أهل تسماعاً في الدول المضيفة، نتيجة للإجراءات التي اتخذت في أعقاب الحادي عشر من سبتمبر/أيلول.

ولم يكن إنشاء إسرائيل في فلسطين الواقعة تحت الانتداب البريطاني عام ١٩٤٨، ومنذ الأردن للضفة الغربية، سبباً لفقدان الفلسطينيين لوطنهم فتسبب، وإنما أيضاً لتجريدهم من الحق في المواطنة وحمل جنسية بلدهم. وأصدرت إسرائيل ثلاثة تشريعات رئيسية في أوائل الخمسينيات (قانون أملاك الفايدين وقانون المودة وقانون المواطنة أو الجنسية) تصنف اللاجئين الفلسطينيين الذين فقدوا ممتلكاتهم على أنهم «غائبون» (مما يظل حقهم في استرداد ممتلكاتهم وإقامتهم وجنسيتهم)، بينما تمنح على حق أي يهودي في أي مكان في العالم في الهجرة إليها دون أي قيود، وفي الاستمرار والحصول على الجنسية بطريقة تلقائية.

واعتبرت إسرائيل الفلسطينيين الذين ظلوا داخل حدود عام ١٩٤٨ مقيمين وليسوا مواطنين، ولم يحصل هؤلاء جميعاً على المواطنة أو الجنسية الإسرائيلية إلا في مراحل لاحقة وبعضهم في أوائل الثمانينيات فقط. واعتمد الأردن سياسات مشابهة عندما ضم الضفة الغربية في أوائل الخمسينيات، ونتيجة لذلك، حكم على من بقي من الشعب الفلسطيني من أبناء فلسطين السابقة بالعيش كلاجئين وبلا جنسية محرومين من حقوق المواطنة، يحملون وثائق سفر تصدرها الدول العربية المضيفة لهم، وهي الأردن ولبنان وسوريا ومصر والعراق. وينسحب الوضع ذاته على المقيمين في الضفة الغربية وقطاع غزة بعد ذلك الأردن

فقد ركبت إسرائيل موجة «الحرب العالمية ضد الإرهاب»، التي تتوحد الولايات المتحدة، أكثر من أي دولة أخرى في أعقاب الأحداث المناهضة التي وقعت في الحادي عشر من سبتمبر/أيلول. ومع اجتياح إسرائيل لمناطق الحكم الذاتي الفلسطيني، وتفكيك وتدمير مؤسسات الكيان السياسي الفلسطيني الناشئ المتفق عليها في إطار اتفاقيات أوسلو للسلام عام ١٩٩٣، وجد اللاجئون الفلسطينيون أنفسهم مرة أخرى يتلقون خطاباً سادجاً وخطيراً يطعن بتطاعمهم للعدل والحرية والسلام.

وبات إجماع الرأي الدولي منقسماً على أن حجر الزاوية في أي تسوية سياسية وأي حل لمسألة اللاجئين الفلسطينيين هو إقامة دولة فلسطينية تتمتع بحقوقات اليقاء. ولذلك فقد أدى رفض إسرائيل الانسحاب من الأراضي المحتلة، واستمرارها في ضم الأراضي وتوسيع المستوطنات إلى المآزق الحالي في عملية السلام، وإلى دائرة العنف التي أودت بحياة الأبرياء، وأسفرت عن معاناة لا داعي لها لكلا الشعبين.

وعلى الرغم من مراقبة الفلسطينيين على كل تاريخي وسط يقوم على وجود دولتين، فقد وصلت عملية السلام وما تعد به من إقامة دولة فلسطينية إلى طريق مسدود. وأصبحت إسرائيل تصور الفضال الوطني الذي يخوضه الفلسطينيون من أجل التصحر من الاحتلال على أنه شكل من أشكال الإرهاب ينبغي سحقه، وأصبحت مخيمات اللاجئين أهدافاً رئيسية للجيوش الإسرائيلية، وشهدت درجة لم يسبق لها مثيل من الوحشية والهدم والتدمير. أما خدمات وكالة غوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين التابعة للأمم المتحدة (الأونروا) والصليب الأحمر والأهلال الأحمر، وغيرها من الوكالات الإنسانية، فقد تعطلت بصورة خطيرة وأعيقت.

يلغي الآخر بأي شكل كان.

ولكن إلى أن يحدث ذلك، يجب ألا يستمر استبعاد الفلسطينيين من المنظومة القانونية الدولية العامة التي وضعت لحماية اللاجئين وعديمي الجنسية. وتبين الأحداث الأخيرة أن الحماية السلبية، المقدمة من خلال عدد محدود من المراقبين الدوليين ليست في الإجابة؛ هؤلاء المراقبون لا يمكنهم تقديم المستوى المطلوب من الحماية، بل أن وجودهم يعجّب الحاجة إلى تجاوز الصلاحيات المحدودة للأوتروا.

عباس شيبلاق كاتب وباحث في قضايا الهجرة وأحد مؤسسي «مركز اللاجئين والشتات الفلسطيني» (شمل) في مدينة رام الله، وعنوان موقعه على الإنترنت: www.sham.l.org
البريد الإلكتروني: shiblak@lineone.net

١ انظر نشرة الهجرة القسرية، العدد ٥، نزوح السكان في القدس، ص ٢٩.

٢ الرجوع إلى إحصائيات من الاستيطان يمكنكم زيارة قاعدة بيانات مؤسسة السلام في الشرق الأوسط ومعلوماتها: www.imnp.org/database وموقع منظمة «أمريكيون من أجل السلام» (أشولان)، ومعلوماتها: www.peacenow.org

٣ انظر نشرة الهجرة القسرية، العدد ١١، أطفال مخيم أمام اللاجئين الفلسطينيين في لبنان، ص ١٠.

4 Leis Tekkenberg The Status of Palestinian Refugees in International Law, Clarendon Press, 1998.

بحقوق مواطنيها، فإنها لم تذهب إلى حد الموافقة على منحهم الجنسية. ولم تفت الدول العربية بالاتفاقيات والتعهدات التي قطعتها على نفسها؛ ولا يزال الفلسطينيون محرومين من حقوق الإقامة الكاملة والحقوق الاقتصادية والاجتماعية في معظم الدول العربية، وعلى وجه الخصوص اللاجئين الفلسطينيين الموجودين في لبنان وعددهم ٤٠٠ ألف شخص^١.

وقد أشار تاكبيرغ إلى أن لب مشكلة اللاجئين الفلسطينيين يكمن في عدم تمتعهم بأي جنسية، وغياب خيار العودة إلى وطنهم، وحرمانهم حتى من الحق في أن تكون لهم حقوق^٢؛ ومن ثم فإن تغيير وضع الفلسطينيين من لاجئين إلى مواطنين هو مفتاح إنهاء الصراع العربي الإسرائيلي. إن هذا يصعب تصور حدوثه دون قيام دولة فلسطينية ذات سيادة كاملة في إطار تسوية إقليمية شاملة. وجدير بالذكر أن أي تسوية يجب أن توسع من الخيارات المتاحة للاجئين، لا أن تقيدها. ويجب أن تتضمن اتفاقية التسوية الاعتراف بالحقوقي الأساسية للاجئين الفلسطينيين المتمثلة بحق العودة وفقاً لقرارات الأمم المتحدة، والحق في التعويض والحق في المواطنة الكاملة في الدول المضيفة لمن يختارون عدم العودة أو لمن لا يسمح لهم بالعودة إلى بلادهم الأصلية في فلسطين ما قبل ١٩٤٨. إن هذه الحقوق ليست من حقوق الإنسان الأساسية فحسب، بل هي أيضاً حقوق متكاملة لا يجب أن نعتبر أن أحدها

ويلاحظ، أن الفلسطينيين مستبعدون من النظام الدولي لحماية اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية؛ لأن نزوحهم سابق على إنشاء مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. حيث تنص المادة (د) من اتفاقية ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين، والفقرة ٧(ج) من القانون الأساسي لمفوضية شؤون اللاجئين على أن الأشخاص الذين يتلقون أصلاً مساعدات من وكالات أخرى من وكالات الأمم المتحدة لا يدخلون ضمن اختصاصات المفوضية. أما الأوتروا فهي على العكس من المفوضية لا تقدم سوى الإغاثة والمعونات ولكنها لا توفر الحماية؛ فصلاحياتها مقصورة على اللاجئين

إن لب مشكلة اللاجئين الفلسطينيين يكمن في عدم تمتعهم بأي جنسية.

الفلسطينيين في الأردن وغزة والضفة الغربية وسوريا ولبنان ومصر، ولا تعتمد إلى من يعيشون في بلدان عربية أخرى أو في جاليات مقيمة خارج العالم العربي.

ولقد ذهبت الدول العربية - ولا يزال معظمها يأخذ بهذا الرأي - إلى أن الفلسطينيين يجب عدم إدراجهم في المنظومة الدولية للجوء خشية أن يؤدي ذلك إلى إسكات المطالبة بحقوقهم الوطنية. وعلى الرغم من أن الدول العربية قد وافقت من حيث المبدأ على منح الفلسطينيين حقوق المواطنة الكاملة أسوة



بواعث القلق لأكراد العراق بعد الحادي عشر من سبتمبر/أيلول

بقلم: ماغي زانغر

آخر الأمر للطرود إلى إحدى المناطق الكردية. وفي الشهور الأخيرة التي تركز فيها الانتباه على أفغانستان، وبتد أنباء عن تسارع معدل التطهير العرقي في مدينة ومحافظة كركوك، وأصدر مجلس قيادة البعثي «قانوناً» في سبتمبر/أيلول ٢٠٠١ يسمح «بتصحيح» جنسية جميع العراقيين غير العرب، ويتم توزيع الممتلكات العقارية والأراضي الزراعية المصادرة من المواطنين غير العرب على ضباط الأمن والجيش، ويحصل المستوطنون العرب على أراضٍ ومبالغ نقدية وأسلحة «كبداءا شخصية» من صدام حسين.

أما في المناطق الكردية المتمتعة بالحكم الذاتي فيبذل العاملون بالأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية جهوداً مضنية لإيجاد المأوى اللازم للطرودين المستمرين في التدفق، ويقع المستوطنون من هؤلاء المطرودين في الانضمام لائتلافهم التي سبق أن أخرجت من منطقة كركوك في الموجات السابقة للطرود، أما الآخرون فيتكدسون في المدن الجماعية والمبغيات المؤقتة القريبة منها.

ويسيطر الشعور بالقلق على جميع سكان المناطق الكردية، سواء المقيمون منهم أو النازحون الداخليون، مما يدفعهم إلى البحث عن أي فرصة للهجرة. ويعتبر الكثيرون منهم أن الرحيل الآن بمحض إرادتهم أفضل من التعرض للطرود في المستقبل على يد صدام. كما تؤدي المخاوف والرسافة والذكريات الأليمة بالأكراذ إلى المغامرة بإنفاق مبالغ فلكية (تصل إلى عشرة آلاف دولار للفر) للقيام برحلات مخفية بالخطوط عبر سوريا وتركيا وإيران، والتكسب في سفرهم متاعاً للرحيل إلى إيطاليا وأستراليا. وقد اشتد هذه القلق أكثر وأكثر بسبب التهديد المتمثل في احتلال قيام الولايات المتحدة بتوجيه ضربة للعراق واحتمال رد النظام العراقي عليها.

ماغي زانغر مديرة الصحافة بالجامعة الأمريكية بالقاهرة، ولها بحوث أبحاثها في كردستان العراق في صيف ٢٠٠١.
عنوان البريد الإلكتروني: zanger@aucegypt.edu

مزيد من المعلومات عن النزوح الداخلي في العراق، انظر التقرير القطري عن العراق الصادر عن المشروع الدولي للتأحين الداخليين على الموقع التالي: www.dbidproject.org/Status/IdcProjectDb/
idpsurvey.net/ و idpsurvey.net/

مثل الآشوريين والتركمان والكلدانيين والأرمن واليزيديين)، وتفيد وكالة «هنايات» التابعة للأمم المتحدة أن ٢٣٪ من سكان المنطقة الكردية ضحايا للنزوح الناجم عن الإبادة الجماعية والتطهير العرقي والصراع الذي شهدته العقود الأخيرة.

وفي المرحلة الأخيرة من الحرب العراقية الإيرانية في أواخر الثمانينيات، قامت الحكومة العراقية بعملية أسماها «الأطفال»، تضمنت عمليات قتل جماعي وتشريد واختفادات. فقد تم تدمير ما يصل إلى ١٥٠٠ قرية كردية، وأجبر ٥٠٠ ألف شخص على العيش في مدن جماعية، واستخدمت الأسلحة الكيميائية فيما لا يقل عن ٤٠ هجوماً منفصلاً، وقتل ما يتراوح بين ٥٠ ألفاً و ٢٠٠ ألف شخص، واختفى ١٨٢ ألفاً آخرون وأصبوا الآن في عداد الأموات. وهناك أعداد كبيرة من «أرامل الأطفال» - وكثير منهم حرمن حتى من التثقيف من وفاة أزواجهم - يعيشون في المدن الجماعية في شمالي العراق، مما جعل هذه المدن من أكثر مناطق العالم اختلافاً في التوازن بين أعداد الجنسين.

وكانت عملية «تصريب» المنطقة الغنية بالنفط حول مدينة كركوك الكردية الرئيسية (التي ظلت في أيدي الحكومة العراقية في نهاية حرب الخليج) قد بدأت في مطلع الستينيات من القرن العشرين في بداية عهد حزب البعث بالسلطة. وبسبب التطهير العرقي وتدفق العرب إليها تحت سيطرة الحكومة من أواسط وجنوبي العراق حدث تغيير كبير في التركيبة الديموغرافية لهذه المنطقة.

ومنذ عام ١٩٩١ تم إحياء حملة التصريب مرة أخرى. وإذا كانت اللجنة الأمريكية للناجين تركز الآن على ١٠٠ ألف شخص قد طردوا منذ حرب الخليج، فإن المصادر الكردية تتحدث عن ما يصل إلى ٢٠٠ ألف شخص. وتعرض الأكراد والتركمان والآشوريين إلى ضغوط لتوقيع استمارات «لتصحيح» جنسياتهم. فأي شخص غير عربي يحتاج إلى الدخول في أي معاملات رسمية مع الحكومة العراقية، سواء فيما يتعلق ببطاقات التموين أو الممتلكات أو ملكية السيارات أو التسجيل في المدارس، عليه أن يملأ استمارة تقول: «أريد تصحيح أسلي العرقي إلى عربي». ومن يقل منهم بذلك فقد يقال له بمعتقد أن عليه «تصريب» أن ينتقل إلى جنوبي العراق. ومن يرفض ذلك يتعرض للترهيب وإلقاء القبض عليه، وفي

العراق منذ حرب الخليج إلى

هناك إدارتان كرديتان تسيطران على منطقة توازي مساحتها مساحة سويسرا. وعلى الرغم من التدخل المتواصل من جانب النظام الحاكم في بغداد ومن جانب إيران وتركيا (خشية أن يفري النموذج الموجود في العراق الطائفة الكردية في كلا هذين البلدين، ويشجعها على المطالبة بالمثل)، فإن أكراد العراق اليوم يتمتعون بحرية اجتماعية وسياسية غير مسبوقة في ظل اقتصاد مستقر نوعاً ما. فقد أدى قرار الأمم المتحدة رقم ٩٨٦ بخصوص برنامج النفط مقابل الغذاء إلى ضخ حوالي ثلاثة مليارات دولار إلى المناطق الكردية، مما ساعد على توفير الغذاء بل وعلى تمويل عدد من المشاريع في مجالات الزراعة والتعليم والصحة وإزالة الألغام والإسكان.

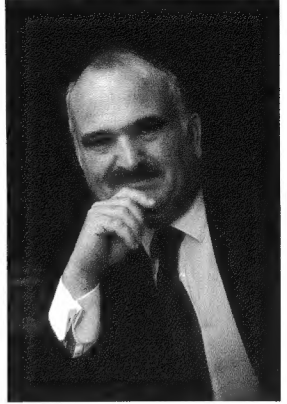
ومع تزايد الحديث عن احتمال كون العراق هدفاً للمرحلة الثانية من «الحرب من الإرهاب»، أصبح الأكراد والخوف مما يصارون إليه يزعجهم من أبناء الأقليات غير العربية المقيمة في المناطق الكردية. فمن ناحية يأمل هؤلاء بشدة أن لا تؤدي الضربة التي تقودها الولايات المتحدة إلى تغيير النظام في بغداد، ومن ناحية أخرى يشعشع من رد فعل صدام حسين على أي عمل عسكري. وتشير التقارير الصحفية الصادرة مؤخراً إلى أن بغداد قامت بوضع ألوية مثابة وودحات مدغية وديارات ومدافع مضادة للطائرات وصواريخ على طول خط وقف إطلاق النار الذي لا يبعد سوى بضعة كيلومترات عن المراكز السكانية الرئيسية في هذه المناطق. وليس هنالك ما يضمن للأكراد أن الولايات المتحدة أو قوة أخرى تستطيع حماية سكان المنطقة الكردية، أو أنها حتى سوف تسمى لذلك، إذا كان اهتمامها محصوراً في «الحرب على الإرهاب». وإذا ما حدث تدفق جماعي من الأكراد العراقيين فأغلب الظن أن تركيا وإيران سوف تحلان مكانهما التمثل بالحرب العالمية ضد الإرهاب لرفض دخول النازحين إليهما لصلابة أنفسهم من «الإرهاب». وتجدر الإشارة، على أي حال، إلى أن الأكراد العراقيين لم يهمل عنهم في تاريخهم اللوم، إلى أن أساليب الإرهاب، وهو أمر جدير بالانتقادات، ويلاحظ أن جميع الأكراد تقريباً من هم من فوق المشرقة كانوا في وقت ما في جبهاتهم لاجئين أو نازحين داخليين (مقاتلهم في ذلك



Ruff Institute for Inter-Faith Studies

تخفيف التوتر في عالم عاصف: المعهد الملكي للدراستات الدينية

الأمير الحسن بن طلال، راعي مركز دراسات اللاجئين



المعهد على الربط الواضح في أذهان الأوروبيين والأمريكيين بين الشرق الأوسط والأخطار التي تهدد السلام العالمي والنظام الديمقراطي، مثل الإزهاج وصعود التيارات الإسلامية والحكومات الشمولية وأسلحة الدمار الشامل، وهذا التصور السلبي للمنطقة وشوئها كثيراً ما تستحضره الذاكرة الحديثة، خصوصاً في الولايات المتحدة، لتبرير قطع العلاقات الدبلوماسية وفرض العقوبات الاقتصادية، بل واستخدام القوة العسكرية.

ومند أحداث الحادي عشر من سبتمبر/أيلول بدا المعهد الملكي يفكر من جديد في كيفية الإسهام بدور أكبر في تخفيف التوترات القائمة بين العالم العربي/الإسلامي والعالم الغربي من خلال وضع برامج موجهة إلى صناع السياسات والبروبيون. ولا شك في أن إحراراً تقدم حقيقي في هذا الصدد سوف يصاح إلى وقت؛ فمن المحتمل دائماً أن تظهر فطاعة جديدة من القطائع - حقيقية كانت أم متصورة - فترسخ التحيز القائم، وتؤجج الصراع العقيم. ولكن أياً كان ما يحمله المستقبل في طياته، فسوف يواصل المعهد العمل على دعم التفاهم وتعميق التسامح على الجانبين لرباب الصدق بينهما.

لمزيد من المعلومات يرجى الاتصال بالمعهد على العنوان التالي:

المعهد الملكي للدراسات الدينية
ص.ب: ٥٦٢٢ ٨٢٠

عمان ١١١٨٢

المملكة الأردنية الهاشمية

تلفون: ٠٥١/٦١٨ ٤٦١٨ ٩٦٢٦

فاكس: ٠٥٢/٦١٨ ٤٦١٨ ٩٦٢٦

عنوان البريد الإلكتروني: riifs@go.jo

موقع الإنترنت: www.riifs.org

تعميق الفهم المتبادل في وقت كثيراً ما يبدو فيه التسامح وكأنه حكر لتعاونين المصنف. ويتم توزيع هذه المجلة مجاناً على نطاق واسع على كبار الشخصيات السياسية

والدينية في المنطقة، من المسلمين والمسيحيين على حد سواء، إلى جانب المهتمين بمواصلة العلاقات الممتدة بين أتباع الديانات المختلفة.

وقد بدأ المعهد منذ عام ١٩٩٩ إصدار مجلة نصف سنوية بعنوان «مجلة المعهد الملكي للدراسات الدينية»، وهي مجلة أكاديمية محكمة تنشر الأبحاث والمقالات وعروض الكتب بأقلام باحثين مرموقين يعملون في جميع مجالات الإنسانيات والعلوم الاجتماعية.

ويعمل المعهد الملكي على ضمان تعزيز الحوار بين العرب المسلمين والمسيحيين وتقييم العلاقات المتبادلة بينهم كمرب وبين العالم الغربي، وفي اللقاءات التي عقدها المعهد طرح العلماء والباحثون وكبار رجال الدين والصحفيون تساؤلات كثيرة، منها مثلاً: ما هو دور العرب المسيحيين في المجتمع العربي/الإسلامي وكيف يمكن تعزيزه وما هي مسؤوليات العرب المسيحيين تجاه المجتمع العربي/الإسلامي؟ وهل يمكن أن تكون الهوية العربية المسيحية أداة فعالة في تنمية علاقات إيجابية بين العرب المسلمين والغربيين وما هو تأثير هجرة المسيحيين العرب إلى الغرب على فعالية المجتمعات المسيحية في المنطقة واستمرارها فيها؟

ويهتم المعهد من وقت طويل بصورة العرب في الغرب؛ ففي مؤتمر عقده عام ١٩٩٨ ركز

في عام ١٩٩٤ تم تأسيس المعهد الملكي للدراسات الدينية انطلاقاً من عملية التشاور التي بدأت قبل هذا التاريخ بعقد من الزمان مع المؤسسات التعليمية والثقافية والدينية في الشرق الأوسط والغرب، وكان الغرض من إنشاء هذا المعهد أصلاً أن يكون مركزاً لدراسة التقاليد المسيحية واليهودية في العالم العربي/الإسلامي، وتعزيز فهم التنوع الإقليمي من أجل الحد من التوترات السائدة في الشرق الأوسط، وكان المعهد في بداية عهده يركز على الدين والتنوع الديني والشرق الأوسط، ثم بدأ يوسع من نطاق اهتماماته ليحتضن الدراسة متعددة الاختصاصات للتفاعل الثقافي في شتى أنحاء العالم.

ومند نشأة هذا المعهد تضمنت أنشطته إجراء البحوث ونشر الأعمال العرجية والدوريات وتنظيم ورشات العمل والتدورات والمؤتمرات والمحاضرات، وبالإضافة إلى نشر الأعمال الأكاديمية المتعلقة بالمسيحية والعلاقات الإسلامية/المسيحية في العالم العربي، فإن المعهد يصدر مجلة فصلية بعنوان «النشرة»، تعد بمثابة منتدى يتيح للمسلمين والمسيحيين مناقشة القضايا الدينية المعاصرة، خصوصاً في علاقتها بالمجتمعات العربية والإسلامية. كما تحاول «النشرة» أن تلقي الضوء على العلاقة التاريخية بين الديانات الإبراهيمية الثلاث (اليهودية والمسيحية والإسلام) من أجل

في أفغانستان يعيش الناس بالأمثال ويفسرون بها الأحداث:

في المرونة والصبر على الشدائد:

إن لم يبق لديك سوى الخبز والبصل، فلا تفارقن البشاشة وجهك.

في الصلح وإصلاح ذات البين:

الدم لا يغسله الدم.

في الأمل والتفاؤل:

الحفرة التي جرى فيها الماء لا بد أن يجري فيها من جديد.

